

Hans-Werner Sinn

Ist Deutschland noch zu retten?

Ullstein

Besuchen Sie uns im Internet:
www.ullstein-taschenbuch.de

Umwelthinweis:
Dieses Buch wurde auf chlor- und säurefreiem Papier gedruckt.

Ungekürzte Ausgabe im Ullstein Taschenbuch
1. Auflage Januar 2005
2., aktualisierte Auflage 2005
© 2004 by Ullstein Buchverlage GmbH, Berlin/Econ Verlag
Umschlaggestaltung: Büro Hamburg
unter Verwendung einer Vorlage von Büro Jorge Schmidt, München
Titelabbildung: Mauritius, Mittenwald
Satz: Franzis print & media GmbH, München
Druck und Bindearbeiten: Clausen & Bosse, Leck
Printed in Germany
ISBN-13: 978-3-548-36711-8
ISBN-10: 3-548-36711-9

INHALT

PROLOG

Zurück in die Wirklichkeit · 13

1. SCHLUSSLICHT DEUTSCHLAND · 19

Vom Wirtschaftswunderland zum kranken Mann Europas · 19

Der Aufstieg Englands · 27

Auch Frankreich, Holland und Österreich überrunden
Deutschland · 32

Dichter, Denker und der schiefe Turm von Pisa · 40

Japanische Pleitegeier im Anflug · 46

Maastrichter Vertrag: Wer anderen eine Grube gräbt,
fällt selbst hinein · 50

2. WIE WIR DIE WETTBEWERBSFÄHIGKEIT VERLOREN · 61

Der Globalisierungsschock: China, Indien, USA und die vielen
anderen · 61

Die Flucht der Mittelständler nach Osteuropa · 67

Basar-Ökonomie Deutschland · 71

Exporte und Wettbewerbsfähigkeit: ein schwieriges Thema · 78

Wettbewerbsfähigkeit und Exportüberschuss · 84

Der DAX im Wind des Turbo-Kapitalismus · 89

Drei Schocks auf einmal: Euro, Binnenmarkt und
Osterweiterung der EU · 93

Internationale Arbeitsteilung: von der Globalisierung
profitieren · 98

Zu hohe Lohnkosten · 103
Dr. Fritzchen Müllers Denkfehler bei den Lohnkosten · 113
Warum es auf die Binnennachfrage nicht wirklich ankommt · 117
Eine Bemerkung zum Thema Lohn und Wechselkurs · 121
Was wir bei den Lohnkosten von den Amerikanern und den
Holländern lernen können · 123
Länger arbeiten · 129

3. ARBEITSMARKT IM WÜRGEGRIFF DER GEWERKSCHAFTEN · 143

Gewerkschaften damals und heute · 143
Mokka im Ozean · 147
Flächentarifvertrag als Kartellvereinbarung · 158
Mehr Autonomie für die Betriebe · 163
Weniger Kündigungsschutz, mehr Sicherheit
des Arbeitsplatzes · 168
Der Sozialstaat als heimlicher Komplize · 175
Sparlohn statt Barlohn: ein möglicher Weg · 178

4. DER SOZIALSTAAT: MÄCHTIGSTER KONKURRENT DER WIRTSCHAFT · 187

Versicherung und moralisches Risiko · 187
Lohnersatzeinkommen als Jobkiller · 193
Gering Qualifizierte im Abseits: der Ziehharmonika-Effekt · 198
Die deutsche Krankheit: Warum den Deutschen die Arbeit
ausgeht · 204
Anspruch und Wirklichkeit: Ungleichheit am Arbeitsmarkt · 210
Der Michel vor der Eiger-Nordwand · 213
Minijobs mit Miniwirkung: der Verdrängungseffekt · 217
Das Mainzer Modell: nur eine Höhle in der
Eiger-Nordwand · 221
Aktivierende Sozialhilfe: eine scharfe Waffe
gegen die Arbeitslosigkeit · 225

Was von der Aktivierenden Sozialhilfe bei der Agenda 2010
übrig blieb · 237

Frühverrentung: die Blüm'sche Teufelsspirale · 248

Frühverrentung mit freiem Hinzuverdienst:
der bessere Weg · 253

5. DER VERBLÜHENDE OSTEN · 259

Der deutsche Mezzogiorno · 259

Geld, Geld und noch mal Geld · 269

Überholmanöver bei den Löhnen · 278

Gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort · 284

»Nur keine Japaner!«: die zweifelhafte Rolle der westdeutschen
Tarifpartner im Osten · 291

Die Holländische Krankheit · 294

Ein Befreiungsversuch · 300

6. DER STEUERSTAAT: FASS OHNE BODEN · 311

Der Staat: Leviathan oder Lastenesel? · 311

Die Mär von der geringen Steuerquote · 317

Der Weg in den Steuer- und Schuldenstaat · 320

Wohin fließt das viele Geld? · 326

Leistungsempfänger gegen Steuerzahler: Wie Energien
verpulvert werden · 335

Die Jagd nach Subventionen · 339

Zu viele Abgaben: Weltmeister bei der Grenzabgabenlast · 343

Schwarzarbeiterparadies Deutschland · 348

Die Neidsteuern des Frank Bsirske · 351

Warum man das Kapital nicht wirklich besteuern kann · 355

Steuerreform 2000: ein kleiner Schritt in die richtige
Richtung · 361

Das Versiegen der Körperschaftsteuer · 363

Eine wirklich mutige Steuerreform · 367

7. **LAND DER GREISE** · 381
Warum werden wir immer älter? · 381
Land ohne Kinder · 384
Der Weg in die Gerontokratie: die Herrschaft der Alten · 392
Rentenversicherung vor dem Kollaps · 395
Die Scheinlösungen · 403
Humankapital oder Realkapital: von nichts kommt nichts · 409
Warum die Einwanderung nur einen kleinen Beitrag zur
Lösung leisten kann · 415
Adenauers Denkfehler oder: Warum wir eine
aktive Bevölkerungspolitik brauchen · 420
Das französische Beispiel · 429
Kinderrente für Eltern und Riester-Rente für Kinderlose · 440
Gewappnet für die Zukunft: die vier Rentensäulen · 446

8. **SPIEL OHNE GRENZEN:
EU-ERWEITERUNG, MIGRATION UND NEUE
VERFASSUNG** · 459

- Was die europäische Vereinigung von der deutschen
Vereinigung unterscheidet · 459
Das Problem: extreme Niedriglohnkonkurrenz · 465
Viele werden kommen · 468
Warum die Wanderung eigentlich gut ist · 471
Zuwanderung in die Arbeitslosigkeit · 475
Zuwanderungsmagnet Sozialstaat · 486
Die neue EU-Verfassung: der Weg in die
Europäische Sozialunion · 493
Wie man auch ohne zu arbeiten in den Sozialstaat
einwandern kann · 498
Die Erosion der Sozialstaaten oder zwanzig Mezzogiorni
in Europa · 503
Die Lösung: selektiv verzögerte Integration in das
Sozialsystem und Heimatlandprinzip · 508

DAS 6+1-PROGRAMM FÜR DEN NEUANFANG · 521

Kehrtwende bei den Tarifvereinbarungen · 526

Weniger Macht für die Gewerkschaften! · 529

Weniger Geld für das Nichtstun, mehr Geld für Jobs · 532

Den Zuwanderungsmagneten abschalten · 538

Eine wirklich radikale Steuerreform · 542

Mehr Kinder, mehr Rente, mehr Fortschritt · 545

Neuer Schwung in den neuen Ländern · 549

EPILOG

Einsicht oder Erfahrung · 555

DANKSAGUNG · 559

ANMERKUNG ZUR SIEBTEN AUFLAGE · 563

ANMERKUNG ZUR SECHSTEN AUFLAGE · 563

STICHWORT-, FIRMEN-
UND NAMENSVERZEICHNIS · 565

*Für Norbert Blüm mit der Frage,
ob er wusste, was er tat.*

4. DER SOZIALSTAAT: MÄCHTIGSTER KONKURRENT DER WIRTSCHAFT

Versicherung und moralisches Risiko – Lohnersatzesinkommen als Jobkiller – Gering Qualifizierte im Abseits: der Ziehharmonika-Effekt – Die deutsche Krankheit: Warum den Deutschen die Arbeit ausgeht – Anspruch und Wirklichkeit: Ungleichheit am Arbeitsmarkt – Der Michel vor der Eiger-Nordwand – Minijobs mit Miniwirkung: der Verdrängungseffekt – Das Mainzer Modell: nur eine Höhle in der Eiger-Nordwand – Aktivierende Sozialhilfe: eine scharfe Waffe gegen die Arbeitslosigkeit – Was von der Aktivierenden Sozialhilfe bei der Agenda 2010 übrig blieb – Frühverrentung: die Blüm'sche Teufelsspirale – Frühverrentung mit freiem Hinzuverdienst: der bessere Weg

Versicherung und moralisches Risiko

Wir Deutschen sind stolz darauf, dass wir uns einen der am besten entwickelten Sozialstaaten dieser Welt leisten. Der Sozialstaat stabilisiert unsere Staats- und Wirtschaftsordnung. Er kompensiert und beschwichtigt die Verlierer der historischen Umwälzungsprozesse, die mit dem technischen Fortschritt und der Ausweitung von Arbeitsteilung und Welthandel

einhergehen. Er befriedet Menschen mit geringer Leistungskraft und verhindert, dass sie sich durch Raub, Diebstahl und andere kriminelle Handlungen die Mittel besorgen, die sie zum Leben benötigen. Vor allem aber versichert er die Menschen gegen die wirtschaftlichen Risiken des Lebens in einer Weise und einem Umfang, wie es private Versicherungsgesellschaften nicht könnten, und insofern stiftet er Nutzen für alle.

Der Lebensweg eines Menschen hängt nicht nur von dessen eigener Leistung und seinem freien Willen ab. Vieles wird stattdessen von exogenen Faktoren bestimmt, die der Einzelne nicht kontrollieren kann. Ob man als Kind gute Lehrer hat, ob man gesund ist, ob man später im Leben zur rechten Zeit die richtigen Kontakte und Gelegenheiten hat, ja, ob man mit Genen für Intelligenz und physische Leistungskraft ausgestattet ist, all dies nimmt Einfluss auf das Einkommen und die Karriere eines Menschen, aber es liegt außerhalb der Kontrolle des freien Willens und der eigenen Entscheidung. Es begründet den Bedarf an staatlichem Versicherungsschutz, wie er in der Umverteilungspolitik des Sozialstaates angelegt ist. Indem den Reichen genommen und den Armen gegeben wird, wird das Karriere- und Lebensrisiko der Menschen verringert, und diese Versicherungsleistung wird von den meisten Staatsbürgern prinzipiell begrüßt.

Es ist deshalb nur folgerichtig, dass die Väter des Grundgesetzes das Sozialstaatsgebot und damit den Zwang zur Umverteilung von Reich zu Arm als unveränderbares Prinzip festgeschrieben haben. In dem Maße, wie Armut nicht als das Ergebnis einer geringen Anstrengung angesehen werden kann, sondern aus unbekanntem Einflüssen resultiert, die jenseits des freien Willens der Menschen liegen, kann die staatliche Einkommensumverteilung als Versicherungsschutz interpretiert werden. Sie ist in dem gleichen Sinne eine nützliche wirtschaftliche Dienstleistung für die Menschen wie der Schutz, der von privaten Versicherungsgesellschaften gewährt wird.

Manchmal wird ein unlösbarer Gegensatz zwischen Umverteilung und Versicherung behauptet. Eine Versicherung basiere auf der Idee der fairen Gegenleistung für die gezahlten Prämien, und das sei das Gegenteil von Umverteilung. Aber diese Behauptung greift gedanklich viel zu kurz. Jede Versicherung ist eine Umverteilung von Glückspilzen zu Pechvögeln, und die meisten Umverteilungssysteme, die den Reichen nehmen, um den Armen zu geben, können im Vorhinein, bevor man weiß, wer reich und wer arm sein wird, im Sinne eines Versicherungsschutzes interpretiert werden. Umverteilung und Versicherung unterscheiden sich meistens nur durch den Betrachtungszeitpunkt; sie sind keine Gegensätze, sondern zwei Seiten derselben Medaille.

Auch das Prinzip der Solidarität, mit dem die Umverteilung häufig begründet wird, kann als Versicherungsprinzip interpretiert werden. Solidarität zu empfinden und auszuüben heißt, den impliziten Versicherungskontrakt zu akzeptieren, den man mit jemand anderem eingegangen war, indem man mit ihm auf der Schulbank gesessen hat, ihn als Nachbarn hatte, mit ihm verwandt ist oder auch nur mit ihm zusammen dem gleichen Staat angehört. Solidarität ist nur ein anderer Name für Versicherungsschutz.

Private Versicherungsunternehmen sind Solidargemeinschaften, zu denen sich Menschen freiwillig zusammenschließen. Sie können viele Risiken versichern, nicht aber die großen Lebens- und Karriererisiken, derer sich der Sozialstaat annimmt. Der Grund liegt einfach darin, dass sie im Leben der Menschen viel zu spät ansetzen. Wer eine Versicherung abschließen möchte, muss ja bereits erwachsen sein. Wenn aber ein Mensch erwachsen ist, dann sind die Würfel des Schicksals größtenteils schon gefallen. Dann ist bereits bekannt, wie es um seine körperliche Konstitution bestellt und wie intelligent er ist. Gegen diese bekannten Unterschiede ist keine private Versicherung konstruierbar, denn die Nettozahler würden niemals mitmachen. Versichern kann man Menschen immer nur im

Vorhinein, bevor bekannt ist, wer einmal Nettozahler und wer Nettoempfänger von Mitteln sein wird, und deshalb kann der Sozialstaat umfassender versichern, als es ein auf privatrechtlichen Verträgen aufbauendes Versicherungssystem vermag. Der Sozialstaat, der im Grundgesetz festgeschrieben wurde, ist eine legitime und grundsätzlich nützliche Form der Versicherung auf Gegenseitigkeit, die unsere Vorfahren für ihre Kinder und Kindeskinde eingerichtet haben, bevor sie wussten, wie die Würfel des Schicksals fallen würden.

Wie bei der privaten Versicherung steht dem Vorteil des Versicherungsschutzes freilich auch beim Staat ein Nachteil in Form einer durch diesen Schutz selbst hervorgerufenen Verhaltensänderung entgegen. Jede Versicherung gibt zu Verhaltensänderungen Anlass, die auf eine Vergrößerung der versicherten Gefahr hinauslaufen. Sicher, solche Verhaltensänderungen sind nicht immer nur schlecht. Gut ist es zum Beispiel, dass man unter dem Einfluss des Versicherungsschutzes mehr im Leben wagen und seine Chancen offensiv angehen kann. Meistens lohnt sich der Mut, aber wenn es schief geht, hilft einem die Solidargemeinschaft. Doch es ist schlecht, wenn die Anstrengungen zur Begrenzung der versicherten Gefahr erlahmen und Nachlässigkeit um sich greift, weil man zumindest einen Teil des Schadens auf andere abwälzen kann. In der Fachsprache heißt diese Verhaltensänderung »moralisches Risiko«. Das klingt wie ein Vorwurf, ist aber in Wahrheit nur als nüchterne Beschreibung negativer Verhaltensänderungen gemeint, die unter dem Schutze eines Versicherungsvertrags zahlreicher werden.

Beispiele sind bei der Feuerversicherung die Verringerung der Ausgaben für Nachtwächter und Sprinkleranlagen, bei der Autoversicherung die Verminderung des Anreizes, kostengünstige Reparaturmöglichkeiten zu suchen, oder bei der Krankenversicherung die übermäßige Nachfrage nach ärztlichen Leistungen oder teuren Medikamenten. Das moralische Risiko begrenzt die Möglichkeiten sinnvollen Versicherungsschutzes

erheblich, und auch deshalb bleiben die meisten Risiken der Menschen unversichert.¹

Private Versicherer sehen nur wenige Möglichkeiten zur Versicherung der Menschen. Die meisten Risiken sind nicht sinnvoll versicherbar, weil der Versuch, dies zu tun, so massive Fehlanreize für das Verhalten der Versicherten setzen würde, dass die Schäden überhand nähmen und die Versicherung viel zu teuer käme. Wir müssen mit diesen Risiken leben. Versicherungsunternehmen werden durch den Wettbewerb und die Freiwilligkeit des Versicherungsgeschäfts gezwungen, ihren Schutz in Grenzen zu halten und, wenn sie ihn überhaupt gewähren, so zu gestalten, dass das moralische Risiko beherrschbar bleibt. Versicherungen, die mehr kosten, als sie an Schutz gewähren, finden keine Kunden.

Der Staat hingegen wird nicht in ähnlicher Weise kontrolliert und kann alle Staatsbürger zwingen, an seiner Mega-Versicherung teilzunehmen. Er neigt dazu, das moralische Risiko zu missachten und mehr Schutz anzubieten, als im Interesse der Staatsbürger liegen kann.

Zwar unterliegt auch der Staat insofern der Kontrolle, als sich die Parteien mit ihren Programmen zur Wahl stellen. Doch ist diese Kontrolle von gänzlich anderer Art als die Kontrolle einer Versicherungsgesellschaft durch den Markt. Im Gegensatz zu Letzterer wird die Kontrolle auf dem Wege der Stimmabgabe nicht nur im Vorhinein durchgeführt, sondern auch im Nachhinein, nachdem bekannt ist, ob man Nettozahler oder Nettoempfänger staatlicher Leistungen ist. Es ist, als dürften die Kunden einer privaten Versicherung über den Umfang des Versicherungsschutzes entscheiden, nachdem sie wissen, ob sie einen Schaden haben oder nicht. Diese nachträgliche Entscheidung über den Versicherungsschutz ist mit dafür verantwortlich, dass sich eine staatliche Versicherung herausgebildet hat, bei der sich die Zahl der Nettoempfänger von Leistungen gegenüber der Zahl der Nettozahler fortwährend vergrößert und die Grundidee der Versicherung, dass vie-

le Menschen wenigen Pechvögeln helfen, allmählich pervertiert wird.

Das moralische Risiko des Sozialstaates war in der Nachkriegszeit bis in die siebziger Jahre hinein noch kein Problem für Deutschland. Einerseits war damals der Umfang des Sozialstaates noch gering, andererseits haben sich die durch den Sozialstaat ausgelösten Verhaltensänderungen auf dem Wege der Nachahmung neuer Lebensmuster erst allmählich verbreitet. Inzwischen ist der Sozialstaat aber so erheblich angewachsen und hat die wirtschaftlichen Verhaltensweisen in solch massivem Umfang verändert, dass das moralische Risiko nicht mehr zu übersehen ist. Etwa 41% der stimmberechtigten Deutschen beziehen ihr Einkommen schon heute überwiegend vom Staat, und dieser Anteil wird in den kommenden Jahren aufgrund der Zunahme der Zahl der Rentner noch weiter wachsen (vergleiche Kapitel 6).

Zu den problematischen Verhaltensänderungen, die der Sozialstaat selbst auslöst, gehören zum Beispiel die Verminderung der Bereitschaft,

- mit eigenen Mitteln in die Ausbildung zu investieren,
- den Beruf zu wechseln oder umzuziehen, wenn anderswo bessere Jobs zur Verfügung stehen,
- sich den Alterskonsum durch die Erziehung von Kindern zu sichern
- sowie vor allem, notfalls auch schlecht bezahlte Jobs anzunehmen, statt schwarz oder gar nicht zu arbeiten.

All diese Fehlanreize kennzeichnen wohlbekannte Defekte der deutschen Gesellschaft und Wirtschaft, die der Korrektur bedürfen. Dabei ist der letztgenannte Fehlanreiz wohl aktuell der wichtigste, denn er ist neben und vor der Tarifpolitik der Gewerkschaften der Hauptgrund für die wachsende Arbeitslosigkeit, unter der Deutschland seit 30 Jahren leidet. Mit diesem Thema beschäftigt sich der Rest dieses Kapitels.

Lohnersatz Einkommen als Jobkiller

Es würde der Problemlage nicht gerecht, wenn man die Verminderung der Anreize, nur mäßig bezahlte Stellen anzunehmen, unter der Rubrik Faulheit und Müßiggang einordnen wollte, denn kaum jemand ist gerne arbeitslos. In aller Regel wird die Arbeitslosigkeit von den Betroffenen als Unglück empfunden, dem sie so schnell wie möglich entfliehen wollen. Freiwillige Arbeitslosigkeit ist in Deutschland nicht das Thema. Das Problem ist, dass es an Arbeitsplätzen fehlt und nicht an Menschen, die arbeiten wollen.

Allerdings ist die Wahrheit ein wenig subtiler, als es auf den ersten Blick erscheinen mag. Dass es an Arbeitsplätzen fehlt, liegt nicht an irgendeiner geheimnisvollen Mechanik der Marktwirtschaft selbst, sondern vor allem an den Ansprüchen, die vom Sozialstaat selbst aufgebaut werden. In der Regel sucht ein Arbeitsloser eine Stelle, die so gut bezahlt ist wie diejenige, die er vorher innehatte, und wenn er eine solche Stelle nicht findet, dann möchte er doch zumindest so viel verdienen, wie er vom Staat als Unterstützung erhält. Das ist zwar legitim und nachvollziehbar, aber dennoch liegt genau hier das Problem. Es fehlt nicht per se an Arbeitsplätzen, sondern an hinreichend vielen *gut dotierten* Arbeitsplätzen, also an Stellen, die dem Vergleich mit den Einkommen, die der Sozialstaat anbietet, standhalten. Nur im Schlaraffenland gibt es die Möglichkeit, stets allen Lohnwünschen gerecht zu werden. In den Schubläden und Köpfen der Unternehmer gibt es Stellen in Hülle und Fülle, aber die meisten erlauben keine Entlohnung, die den Lohnwünschen entspricht. Je niedriger der Lohnanspruch ist, desto höher ist die Zahl der Arbeitsplätze, die von den Unternehmern bereitgestellt werden.

Der Grund dafür, dass der Sozialstaat hohe Lohnansprüche aufbaut, liegt in der Bedingung, die er für seine Hilfen stellt. Das staatliche Geld fließt im Wesentlichen nur, wenn der Hilfebezieher nicht arbeitet und selbst keinen wirklichen Beitrag

zur Lösung seiner Probleme leistet. Sobald er arbeitet und selbst verdient, werden ihm die Hilfen gestrichen. Der Staat hilft nicht in erster Linie jenen, die Pech im Leben hatten und deren Leistungsfähigkeit so gering ist, dass sie mit ihrer Arbeit kein sozial akzeptables Einkommen verdienen können, wie es die Versicherungsinterpretation nahe legt. Vielmehr hilft er jenen, die nicht arbeiten. Er zahlt einen Lohnersatz, weil er Armut über den Verlust des Arbeitsplatzes statt über eine geringe Leistungsfähigkeit definiert. Ob er das tut, weil die Sozialpolitiker die Arbeitslosigkeit für ein zufälliges, versicherbares Ereignis hielten, oder ob er sich einfach nur als Komplize der Gewerkschaftskartelle betätigt, der die Kollateralschäden der Hochlohnpolitik beseitigt, wie es im vorigen Kapitel dargelegt wurde, kann dahingestellt bleiben. Auf jeden Fall ist der Lohnersatz neben, ja in Wahrheit noch vor der Kartellpolitik der Gewerkschaften als Hauptgrund für die Arbeitslosigkeit anzusehen. Er begründet die Anspruchslöhne, mit denen die Marktwirtschaft nicht mehr zurechtkommt.

Zu den Lohnersatzeneinkommen zählen im engeren Sinne das Arbeitslosengeld, die bis zum Jahr 2004 gewährte Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe, die seit 2005 bei nur geringen Modifikationen »Arbeitslosengeld II« genannt wird. Im weiteren Sinne zählen auch Renten dazu, insbesondere jene, die im Zuge der Frühverrentung gewährt werden. All diese Hilfen gewährt der Staat nur dann, wenn – und in dem Maße, wie – kein eigenes Arbeitseinkommen verdient wird. Wird doch ein eigenes Einkommen verdient, dann werden die Hilfen bis auf geringfügige Hinzuverdienstmöglichkeiten gekürzt. Für jeden Euro, den man selbst zusätzlich erarbeitet, werden die Hilfen gekürzt, beim Arbeitslosengeld II gar um 80 bis 90 Cent. Es ist, als ob die Einkommen der Betroffenen mit einer Grenzsteuerbelastung von 80 bis 90 % belegt wären.

Die Lohnersatzeneinkommen, die der Staat anbietet, erzeugen Arbeitslosigkeit, weil sie wie Lohnuntergrenzen im Tarifsystem wirken. Einerseits ist kaum ein Anspruchsberechtigter

bereit, zu einem Nettolohn in der Privatwirtschaft zu arbeiten, der nicht deutlich über dem Lohnersatzeinkommen liegt, das er für das Nichtstun bekommt. Andererseits ist kaum ein Unternehmer bereit, jemanden einzustellen, der ihn mehr kostet, als er an Wertschöpfung erbringt. Der Unternehmer würde dann ja einen Verlust machen. Folglich gibt es prinzipiell keine Arbeitsplätze für jene Personen, deren Wertschöpfung unter oder nicht weit genug über den Lohnersatzeinkommen liegt, auf die sie Anspruch haben.

Das ist ein Dilemma des Sozialstaates. Er wurde geschaffen, um die Konsequenzen der Arbeitslosigkeit abzufedern, aber indem er das tut, erzeugt er die Arbeitslosigkeit selbst. Jedenfalls tut er es, wenn die Lohnersatzleistung entsprechend hoch oder die Produktivität der Betroffenen entsprechend niedrig ist. Der fortwährende Anstieg der Lohnersatzleistungen, der in den letzten Jahrzehnten stattfand, hätte vielleicht mit einer geringen Arbeitslosigkeit kompatibel sein können, wenn sich die Welt um Deutschland herum nicht verändert hätte, wenn es die Globalisierung, den Euro, den Binnenmarkt und den Fall des Eisernen Vorhangs nicht gegeben hätte. Aber das sind müßige Überlegungen, die zu nichts führen. Angesichts der gewaltigen Umwälzungen in der Welt, die Deutschland umgibt, sind die Lohnersatzleistungen, die der deutsche Sozialstaat gewährt, tatsächlich als der entscheidende Grund dafür anzusehen, dass die Löhne nicht flexibel auf die sich ändernden Gegebenheiten reagieren können und dass eine Massenarbeitslosigkeit entstanden ist.

Indem er Lohnersatzeinkommen zahlt, tritt der Sozialstaat auf den Arbeitsmärkten als Konkurrent der privaten Wirtschaft auf. Er ist ein mächtiger Wirtschaftssektor, der ansprechende Löhne für das Nichtstun auszahlt und insofern hohe Ansprüche gegen die Privatwirtschaft begründet. Zwischen der Hochlohnkonkurrenz des Sozialstaates auf dem Arbeitsmarkt und der Niedriglohnkonkurrenz auf den Absatzmärkten wird die deutsche Wirtschaft zunehmend zerrieben.

Dem Wettbewerb standzuhalten, fällt der privaten Wirtschaft umso schwerer, als sie gezwungen wird, ihren Konkurrenten für dessen Leistungen selbst zu bezahlen. Die hohen Steuern und Lohnnebenkosten belasten die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft in erheblichem Maße. Kapitel 6 wird sich eingehend damit befassen. Aber diese Belastung ist im Moment nicht das Thema. Selbst wenn sie gar nicht vorhanden wäre und wenn der liebe Gott (oder der große Bruder im Westen) den Sozialstaat bezahlen würde, brächte der Sozialstaat zumindest im Bereich der gering Qualifizierten Arbeitslosigkeit hervor.

Die Ausgestaltung des deutschen Arbeitslosengeldes, der bisherigen Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe beziehungsweise des Arbeitslosengeldes II ist im Lichte dieser Überlegungen besonders kritisch zu sehen. Arbeitslosengeld wird in Deutschland je nach Lebensalter und Erwerbsbiografie für eine Zeitspanne von 6 bis 32 Monaten gewährt, wenn das Versicherungsverhältnis mindestens ein Jahr gedauert hat. (Ab der zweiten Jahreshälfte 2006 wird die maximale Bezugsdauer auf 18 Monate verringert: maximal 12 Monate für Personen, die jünger als 55 Jahre sind.) Je nachdem, ob der Arbeitslose mindestens ein Kind hat oder nicht, werden 67 % oder 60 % des pauschalierten Nettoentgelts ausgezahlt, das sich aus dem zuletzt verdienten Bruttoeinkommen errechnet. Anschließend greift das Arbeitslosengeld II, das jedem Arbeitsfähigen ein gewisses Mindesteinkommen gewährt und das nach der Kinderzahl, dem Familienstand und objektiven Bedürfnissen gestaffelt ist, aber nicht vom eigenen früheren Einkommen abhängt. Bis zum Jahr 2004 wurde auch noch die Arbeitslosenhilfe gewährt, die zeitlich unbegrenzt bis zum Eintritt in das Rentenalter 57 % oder 53 % des pauschalierten Nettoentgelts betrug. Das so konstruierte Lohnersatzsystem erzeugte und erzeugt Anspruchslöhne, die in vielen Fällen höher sind als die Löhne, die mit einer für den Arbeitgeber profitablen Anstellung vereinbar sind.

Wer entlassen wird, ist häufig das Opfer technischer Umstellungen, die alte Fertigkeiten entwerten, und dieser Rückstand bei der Produktivität lässt sich während der Arbeitslosigkeit kaum aufholen. Durch die Abwesenheit vom Arbeitsplatz entsteht ein Entwöhnungseffekt und allmählich ein immer größerer Rückstand beim Wissen über die neuen Produktionsmethoden. Das macht eine Wiedereingliederung zu Löhnen in der Nähe der bisherigen Löhne, wie sie die Betroffenen verlangen, im Laufe der Zeit immer unwahrscheinlicher.

Die Arbeitsämter versuchen, gegen den Wissensrückstand mit Schulungsprogrammen anzugehen. Das ist zwar prinzipiell sinnvoll, aber diese Programme hatten in der Praxis wenig Erfolg. Die Bundesanstalt für Arbeit war mit ihren gigantischen Umschulungsprogrammen, die jedes Jahr viele Milliarden Euro verschlingen, außerstande, den Trend der wachsenden Arbeitslosigkeit aufzuhalten. Da nützt es auch wenig, die Anstalt effizienter zu konstruieren, wie es die Hartz-Kommission vorschlägt.

Nur eine fundamentale Änderung der Lohnersatzpolitik, die die impliziten Lohnuntergrenzen beseitigt, kann die Lösung des Problems bringen. Das hat im Grundsatz auch die Politik erkannt, denn mit der Agenda 2010 sind gewisse Reformen bereits eingeleitet worden, deren wichtigste die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe war. Die neuen Gesetze wurden zwar mit der Knappheit der öffentlichen Kassen begründet, aber ihre wirkliche Rechtfertigung liegt in der Senkung der Lohnansprüche, die die Arbeitslosen an die Marktwirtschaft richten. Diese Senkung wird die tatsächlichen Löhne senken und deshalb neue Stellen entstehen lassen, ein Zusammenhang, der von sämtlichen Regierungsmitgliedern bislang mit eiserner Disziplin verschwiegen wurde. Aufgrund von Modellrechnungen des ifo Instituts kann erwartet werden, dass die Beseitigung der Arbeitslosenhilfe im Niedriglohnbereich eine Lohnsenkung um 4 % gegen den Trend und einen Stellenzuwachs von knapp 300.000 mit sich bringen wird.

Einen Durchbruch und eine wirkliche Kehrtwende des deutschen Beschäftigungstrends kann man aber noch nicht erwarten, denn das Arbeitslosengeld II, auf das man nach dem Bezug des Arbeitslosengeldes nun zurückfällt, ist, wie weiter unten gezeigt wird, selbst eine erhebliche Beschäftigungsbarriere.

Gering Qualifizierte im Abseits: der Ziehharmonika-Effekt

Blicken wir zurück in die Zeit vor der Hartz-IV-Reform. Die Lohnkonkurrenz des Sozialstaates bei den gering Qualifizierten ist übermächtig, und es ist vielen klar, dass der Umbau des Sozialsystems bei der Sozialhilfe ansetzen muss. Im Gegensatz zum Arbeitslosengeld und zur Arbeitslosenhilfe ist diese Form der Hilfe nicht an den früheren Lohn und damit auch nicht an die individuelle Produktivität gekoppelt. Jeder hat Anspruch, wenn er bedürftig ist. Warum er bedürftig ist, spielt keine Rolle. Die Sozialhilfe stellt eine starre Untergrenze im Tarifsysteem dar, die nicht auf die Lohnhöhe reagieren kann und über der sich die gesamte Lohnskala aufbaut. Vermutlich gibt es kein Element des deutschen Sozialsystems, das in einem solch hohen Maße für die deutsche Massenarbeitslosigkeit verantwortlich gemacht werden kann wie die Sozialhilfe. Am stärksten hiervon betroffen sind die gering Qualifizierten, denn der Lohn, zu dem sie ein Arbeitgeber gerade noch profitabel einstellen könnte, liegt sehr häufig unter dem Anspruchsniveau, das von der Sozialhilfe aufgebaut wird. Die gering Qualifizierten sind die Opfer des Sozialstaates.

Die Wirkung der Sozialhilfe geht weit über die Zahl der offiziell als arbeitsfähig klassifizierten Sozialhilfeempfänger hinaus, die in Deutschland im Jahr 2003 bei knapp 1,1 Millionen lag. Auch ein großer Teil der Arbeitslosigkeit unter jenen Personen, die keine Sozialhilfe, sondern Arbeitslosengeld oder

Arbeitslosenhilfe beziehen, ist indirekt auf die Sozialhilfe zurückzuführen, weil die Gewerkschaften gewisse Mindestlohnabstände zwischen und zu den Niedrigtarifgruppen einhalten müssen. Wird der unterste Tariflohn durch die Sozialhilfe angehoben, so steigen auch die Löhne in den benachbarten Tariflohngruppen bis hin zu den höheren Gruppen, allerdings sukzessive weniger, je weiter sie vom unteren Rand der Tarifskaala entfernt sind. Die Tarifskaala wird, ähnlich wie die Rippen einer Ziehharmonika, von unten her zusammengestaucht, und es entsteht Arbeitslosigkeit, die sich speziell bei den Niedrigtarifgruppen konzentriert.

Die Wirkung der Sozialhilfe beschränkt sich außerdem nicht auf die Tariflöhne. Auch die tatsächlichen Marktlöhne werden durch die Sozialhilfe von unten her begrenzt. Es sind nämlich nicht nur die Gewerkschaften, die keine Niedriglöhne unterhalb der Sozialhilfe akzeptieren, sondern vor allem die Anspruchsberechtigten selbst. Sie sind nur bereit zu arbeiten, wenn der Lohn die Sozialhilfe hinreichend weit übersteigt. Die untersten Tarifgruppen, die die Gewerkschaften einrichten, liegen aus der Sicht der Betroffenen häufig sogar viel zu nahe an der Sozialhilfe und sind deshalb auch nur äußerst dünn besetzt. Der tatsächliche Abstand zwischen dem niedrigsten Lohn und der Sozialhilfe, den die Anspruchsberechtigten durchsetzen, wird durch den subjektiven Wert der Zeit, das empfundene Arbeitsleid und die objektiven Verdienstmöglichkeiten auf dem Schwarzmarkt bestimmt. Auf den so festgelegten Niedriglohn baut sich die durch Qualifikationsunterschiede bestimmte Lohnstruktur auf. Wer besser ausgebildet ist als ein Hilfsarbeiter, verlangt mehr Lohn als dieser, und er kann diesen Anspruch am Markt durchsetzen, weil er sich sonst nicht der Mühe der besseren Ausbildung unterzöge. Wer noch besser qualifiziert ist, kann aus dem gleichen Grund einen noch höheren Lohn durchsetzen und so weiter. Ohne die Sozialhilfe würde der Markt für eine wohlstrukturierte Lohnskaala sorgen, die das Angebot an und die Nachfrage nach Arbeitskräften in

allen Segmenten des Arbeitsmarktes einander angleicht. Durch die Sozialhilfe wird auch diese natürliche Lohnskala von unten her zusammengestaucht. Der Ziehharmonika-Effekt der Sozialhilfe würde den gesamten Arbeitsmarkt für Geringverdiener auch dann kaputt machen, wenn es keine Tariflöhne gäbe.

Wenden wir den Blick wieder auf die Tariflöhne und betrachten wir einmal das Wechselspiel zwischen Lohn und Sozialhilfe im Jahr 2003. In Westdeutschland liegt der niedrigste Tariflohn in diesem Jahr bei etwa 8,70 Euro pro Stunde. So viel verdient zum Beispiel ein Hausmeister der untersten Gehaltsstufe oder eine Arbeiterin in der unterfränkischen Bekleidungsindustrie. Bei einer durchschnittlichen Arbeitszeit von etwa 155 Stunden im Monat entspricht dem niedrigsten Tariflohn ein Bruttomonatseinkommen von rund 1.350 Euro. Ein Alleinstehender mit diesem Bruttoverdienst kann netto nach Abzug der Steuern und Sozialabgaben 947 Euro nach Hause tragen. Arbeitet er nicht, dann hat er Anspruch auf Sozialhilfe inklusive Mietzuschuss in Höhe von 635 Euro. Mit Arbeit liegen die verfügbaren Mittel pro Monat also nur um 312 Euro höher als ohne Arbeit. Bei den 155 Stunden entspricht das einem effektiven Stundenlohnsatz von 2,02 Euro.

Noch krasser ist die Rechnung bei einer Familie mit zwei Kindern. Arbeitet der Vater zum Niedriglohnsatz von 8,70 Euro, dann muss er nur noch die Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung, aber keine Steuern mehr zahlen, und der Staat gewährt eine ergänzende Sozialhilfe inklusive Mietzuschuss von 630 Euro. In der Summe steht der Familie ein Nettobetrag von 1.696 Euro für die Lebenshaltung zur Verfügung. Wenn weder der Vater noch sonst jemand in der Familie arbeitet, dann stehen an Sozialhilfe inklusive Mietzuschuss 1.550 Euro zur Verfügung. Das bedeutet, dass der Familienvater im Schnitt für jede Stunde, die er arbeitet, dem Haushaltsnettoeinkommen gerade einmal 94 Cent hinzufügt.

Der niedrigste Tariflohn von circa 8,70 Euro ist selbst bereits so unattraktiv im Vergleich zur Sozialhilfe, dass er prak-

tisch nur von Personen akzeptiert wird, die keinen Anspruch auf Sozialhilfe oder andere Lohnersatzeinkommen haben. Dabei handelt es sich um Schüler, Studenten, arbeitende Ehepartner und Rentner. Die Arbeitslosen, die in der Statistik der Bundesagentur für Arbeit erfasst werden, gehören allesamt zu einer Kategorie von Menschen, die wegen der Ersatzeinkommen, die sie beziehen, höhere Lohnansprüche haben.

Die 94 Cent für den Familienvater und selbst die 2,02 Euro für den Alleinstehenden sind so niedrig, dass Lohnsenkungen unter 8,70 Euro undenkbar sind. Zwischen dem niedrigsten Tariflohn und dem Sozialhilfesatz gibt es praktisch keine Luft mehr. Die Lohnkosten inklusive der Arbeitgeberbeiträge und der Mehrwertsteuer, die einem Bruttostundenlohn von 8,70 Euro entsprechen, liegen pro Stunde bei 12,20 Euro. Gering Qualifizierte, die mit ihrer Arbeit nicht in der Lage sind, mindestens eine Wertschöpfung von 12,20 Euro pro Stunde zu erwirtschaften, können deshalb prinzipiell keine akzeptable Beschäftigung finden, wenn sie Anspruch auf Sozialhilfe haben.

Die arbeitsplatzvernichtende Wirkung der Sozialhilfe war vor 30 Jahren noch kein Thema. Damals hatte Deutschland keine Arbeitslosigkeit. Die Wirtschaft war den Löhnen davongewachsen, und die Sozialhilfe war nur eine Maßnahme zur Bekämpfung von Armut am Rande eines wohl funktionierenden Arbeitsmarktes, die gesellschaftlich stigmatisiert und im Bewusstsein der Arbeitnehmer keine ernsthafte Einkommensalternative war. Auch war die Sozialhilfe relativ noch weiter von den durchschnittlichen Arbeitnehmereinkommen entfernt als heute. Die Verhältnisse haben sich aber geändert. Die Schere zwischen Wirtschaftswachstum und allgemeinen Lohnerhöhungen hat sich geschlossen, der Sozialhilfebezug hat seine gesellschaftliche Achtung verloren, und die Sozialhilfe liegt inzwischen näher an den Nettoeinkommen der Arbeitnehmer, als es früher der Fall war. So sind die durchschnittlichen Ausgaben der Sozialhilfe pro Kopf inklusive der Zuschüsse für Heizung, Miete und Ähnliches sowie inklusive der Leistungen

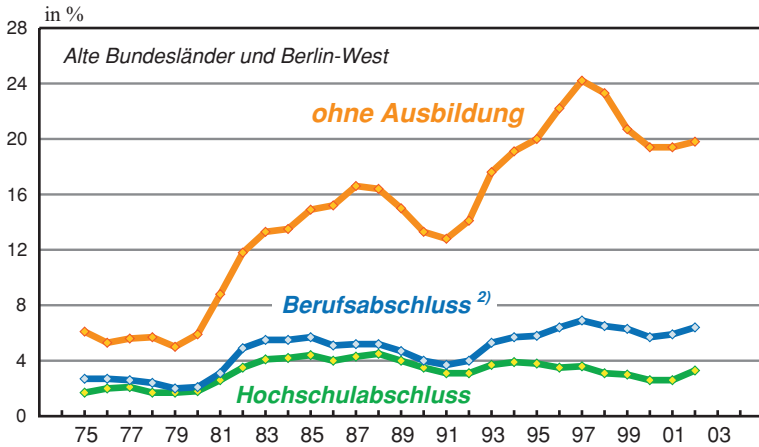
für Kinder, also allem, was als laufende Hilfe zum Lebensunterhalt gerechnet wird, von 1970 bis zum Jahr 2000 nominal fast auf das Vierfache angestiegen, während sich die durchschnittlichen Nettolöhne und -gehälter nur verdreifachten.²

Die im Vergleich zu den Durchschnittslöhnen sehr rasche Erhöhung der Sozialhilfesätze kann man unmittelbar mit dem Anstieg der Zahl der Sozialhilfeempfänger im früheren Bundesgebiet zusammenbringen. Diese Zahl stieg von 582.000 zum Ende des Jahres 1970 auf 2,3 Millionen bis Ende 2000, vervierfachte sich also in 30 Jahren. Dabei stieg der Ausländeranteil stark überproportional. Von seiner ersten statistischen Erfassung Ende 1980 bis Ende 2000 stieg er von 9 % auf 25 %, in absoluten Zahlen von 81.000 auf 567.000.³ In 20 Jahren hat sich also die Zahl der Ausländer, die in Deutschland Sozialhilfe beziehen, versiebenfacht.

Wichtiger war indes der indirekte Einfluss der Änderung der Sozialhilfesätze auf die Lohnhöhe im gesamten Niedriglohnbereich und die Stauchung der Tarifskaala, also der Ziehharmonika-Effekt. Dieser Effekt ging Hand in Hand mit der Politik der Gewerkschaften, zusätzlich zu den prozentualen Lohnzuwächsen, die für alle galten, bei den Tarifverhandlungen feste Sockelzuschläge zu vereinbaren. Die Änderung der Sozialhilfesätze hat diese Politik vermutlich selbst hervorgerufen, ungeachtet des Umstands, dass die Gewerkschaften auf politischem Wege wiederum Einfluss auf die Änderung der Sozialhilfesätze nahmen.

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat die Stauchung der Tariflöhne für einige Tarifbezirke und Branchen dokumentiert.⁴ So hat zum Beispiel in einem Tarifbezirk der Metall- und Elektroindustrie Westdeutschlands der Lohn in der untersten Arbeitswertgruppe 1 von 1970 bis 1999 um 455 % zugenommen, während der Lohn in der Arbeitswertgruppe 8 nur um 365 % anstieg. Und während im Jahr 1970 der Lohn der Arbeitswertgruppe 1 noch 75 % des Ecklohnes der Arbeitswertgruppe 6 ausgemacht hat-

Qualifikationspezifische Arbeitslosenquote¹⁾



1) Arbeitslose in % aller zivilen Erwerbspersonen (ohne Auszubildende) gleicher Qualifikation, Männer und Frauen.

2) Berufsabschluss: betriebliche Ausbildung, Berufsfachschule, Fachschul-, Meister- und Techniker Ausbildung.

Quelle: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (IAB-Werkstattbericht Nr. 4, 23.04.2002, S.27; IAB-Kurzbericht Nr. 20, 17.11.2003).

ABBILDUNG 4.1

te, war er bis zum Jahr 1999 auf 87 % dieses Ecklohnes angestiegen. In der chemischen Industrie, die ja traditionell sehr hohe Löhne hat, die selbst im unteren Bereich viel weiter von der Sozialhilfe entfernt sind, hatte sich stattdessen die Tarifstruktur gleichmäßiger entwickelt. Die prozentualen Lohnzuwächse waren in allen Tarifgruppen gleich. Allerdings hatte es gleiche Einmalzahlungen gegeben, die bei den hohen Gehältern prozentual weniger zu Buche schlugen als bei den niedrigen. Eine erhebliche Stauchung der Tarifstruktur ergab sich auch im Versicherungsgewerbe, dem dritten Bereich, den sich der Sachverständigenrat exemplarisch herausgegriffen hatte. Dort stiegen die Löhne der untersten Tarifgruppe 1 von 1980 bis 1999 um 87 %; die Löhne der Tarifgruppe 7/8 stiegen hingegen nur um 53 %.

Die Zunahme der Arbeitslosigkeit in Westdeutschland von 150.000 im Jahr 1970 auf 2,5 Millionen im Boomjahr 2000 kann vermutlich zu einem großen Teil auf die rasche Erhöhung der Sozialhilfesätze und die dadurch induzierte Stauchung der Lohnstruktur zurückgeführt werden. Für diese Vermutung spricht, dass die Arbeitslosigkeit insbesondere im Bereich der gering Qualifizierten gestiegen ist und besser qualifizierte Arbeitnehmer weitgehend ausgespart hat. Besser Qualifizierte beziehen einen Lohn, der so weit von den Sozialhilfesätzen entfernt ist, dass eine überhöhte Sozialhilfe über die Kette der nötigen Lohnabstände auf ihn nur einen geringen Einfluss hat. Der loohnerhöhende Effekt eines Anstiegs der Sozialhilfesätze ist umso stärker ausgeprägt, je geringer die Qualifikation eines Arbeitnehmers und je niedriger die Tariflohngruppe ist, zu der er gehört.

Abbildung 4.1 zeigt, in welchem extremen Maße sich der Anstieg der Arbeitslosigkeit auf die gering Qualifizierten konzentriert hat. Die Abbildung vergleicht die qualifikations-spezifischen Arbeitslosenquoten von Personen ohne Berufsausbildung, Personen mit Berufsausbildung und Personen mit Hochschulabschluss in Westdeutschland von 1975 bis 2002. Die Arbeitslosigkeit ist in allen Gruppen seit 1975 angestiegen, doch offenbar ist dieser Anstieg umso stärker ausgefallen, je geringer die Qualifikationsstufe der betroffenen Gruppe war. Während die Arbeitslosenquote der Personen ohne Berufsausbildung im Jahr 1975 bei 6% lag, betrug sie im letzten Berichtsjahr (2002) 19,8%. Wenngleich neuere Zahlen noch nicht vorliegen, ist zu befürchten, dass die Arbeitslosenquote der gering Qualifizierten inzwischen die 20%-Grenze wieder überschritten hat.

Die deutsche Krankheit: Warum den Deutschen die Arbeit ausgeht

Häufig wird die Vermutung geäußert, die wachsende Arbeitslosigkeit unter den gering Qualifizierten sei auf quasi mechani-

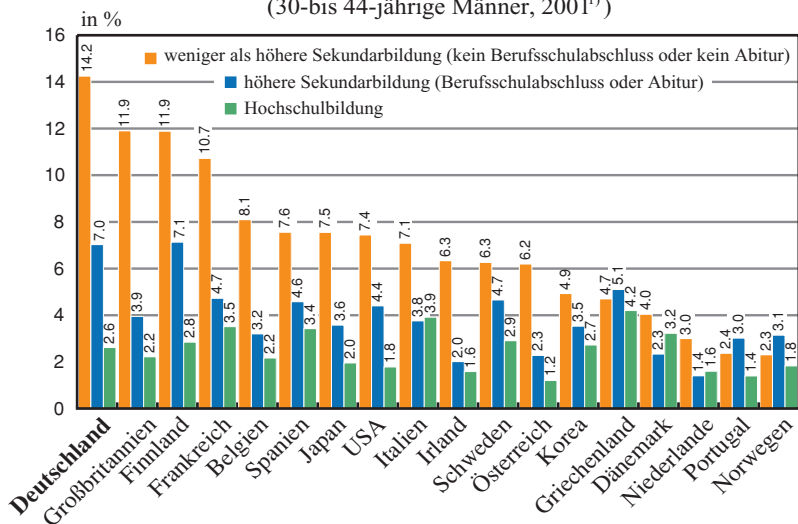
sche Weise durch den arbeitssparenden technischen Fortschritt und eine wachsende Niedriglohnkonkurrenz auf den Weltmärkten für deutsche Produkte zu erklären. Den Deutschen gehe halt die Arbeit aus, und daran lasse sich nichts ändern.

Man müsse diese Entwicklung hinnehmen und die Mittel des Sozialstaates einsetzen, um die Konsequenzen für die Betroffenen erträglich zu gestalten. Aber diese Vermutung ist irrig. Bei jeder möglichen Entwicklung der internationalen Wettbewerbsverhältnisse und der Qualifikationsstruktur der Arbeitskräfte gibt es eine dazu passende Entwicklung der Lohnstruktur, die Vollbeschäftigung auch bei den gering Qualifizierten sichert. Bei anderen Löhnen wählen die Unternehmen andere Produktionsprozesse, entwickelt sich der so genannte technische Fortschritt anders und bewegen sich auch die Preise der arbeitsintensiven lokalen Dienstleistungen anders, was die privaten Haushalte veranlasst, mit ihrer Nachfrage zu reagieren.

Die Arbeitsverhältnisse sind nicht starr und gottgegeben, sondern reagieren in sehr hohem Maße auf die Struktur der Löhne und Preise. Löhne und Preise sind die Signale der Wirtschaft, mit Hilfe derer die Selbststeuerung des arbeitsteiligen Produktionsprozesses organisiert wird. Sie steuern die Arbeitsverhältnisse und werden wiederum selbst von ihnen bestimmt. Wenn in einer Ausgangslage eine Lohn- und Preisstruktur vorliegt, bei der auf den Märkten Angebot und Nachfrage voneinander abweichen, ändert sich diese Struktur und mit ihr die reale Wirtschaft, bis schließlich alle Märkte in dem Sinne im Gleichgewicht sind, dass es keine Abweichung zwischen den jeweiligen Nachfrage- und Angebotsmengen mehr gibt. Eine sich selbst überlassene Marktwirtschaft ist mit Hilfe der Lohn- und Preissignale in der Lage, die Beschäftigungspotenziale in allen Segmenten des Arbeitsmarkts voll auszunutzen und ein Maximum an wirtschaftlichem Wohlstand zu erzeugen.

Wenn indes durch die Intervention der Gewerkschaften oder die Lohnersatzleistungen des Sozialstaates in das freie Spiel der Marktkräfte eingegriffen wird, indem der Wirtschaft

Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquote im internationalen Vergleich (30-bis 44-jährige Männer, 2001¹⁾)



1) Belgien, Niederlande, Norwegen und Österreich: Referenzjahr 2000.

Quelle: OECD, Education at a Glance 2002: S.117, Tabelle A11.2.

ABBILDUNG 4.2

eine andere Lohnstruktur aufgezwungen wird als jene, die sie selbst hervorbringt, entsteht Arbeitslosigkeit, und zwar speziell bei jenen Arbeitnehmergruppen, die man begünstigen wollte.

Wäre die These von der quasi mechanischen Zunahme der Arbeitslosigkeit aufgrund der Globalisierung und des technischen Fortschritts richtig, dann müssten alle Länder, die in den internationalen Handel eingebunden sind und Zugang zum Wissen dieser Welt haben, in ähnlicher Weise von der Arbeitslosigkeit unter den gering Qualifizierten betroffen sein. Schließlich findet der technische Fortschritt ja nicht nur in Deutschland statt. Das aber ist nicht der Fall. Eine solch starke Spreizung der Arbeitslosenquoten nach dem Qualifikationsniveau wie in Deutschland findet man kaum irgendwo sonst auf

der Welt. Die extrem hohe Arbeitslosigkeit unter den gering Qualifizierten ist der Kern der deutschen Krankheit.

Wie sehr Deutschland im internationalen Vergleich aus dem Rahmen fällt, wird anhand der Abbildung 4.2 deutlich, in der verschiedene Länder im Hinblick auf ihre qualifikations-spezifischen Arbeitslosenquoten verglichen werden, wobei freilich die Abgrenzung der Qualifikationsstufen aus Gründen der internationalen Vergleichbarkeit eine etwas andere ist als in Abbildung 4.1. Man sieht, dass Deutschland im Jahr 2001 mit einer Arbeitslosenquote von 14,2 % für Personen, die keine höhere Schulbildung oder keinen Berufsschulabschluss haben, im internationalen Vergleich am höchsten liegt, während sich die deutsche Arbeitslosenquote bei Personen mit einer höheren Schulausbildung oder einem Berufsschulabschluss weniger stark von den Quoten anderer Länder unterscheidet. Gar nicht aus dem Rahmen fällt Deutschland bei der Arbeitslosenquote der Hochschulabsolventen. Dort liegen wir eher im unteren Mittelfeld. Offenbar haben die einzelnen Länder auf ganz unterschiedliche Weise auf die Globalisierung und den Niedriglohnwettbewerb reagiert. Dabei sind speziell die weniger qualifizierten deutschen Arbeitnehmer Opfer der Globalisierung geworden.

Dass die deutsche Arbeitslosigkeit in allererster Linie ein Problem der gering Qualifizierten ist, zeigt sich auch, wenn man die Zusammensetzung der Arbeitslosen selbst studiert. Mehr als 40% aller deutschen Arbeitslosen haben keine Berufsausbildung, doch der Anteil dieser Personengruppe an der Grundgesamtheit aller Erwerbspersonen liegt nur bei 16%.⁵ Wäre die Arbeitslosigkeit unabhängig von der Berufsausbildung, dann dürften auch nur 16% der Arbeitslosen keine abgeschlossene Berufsausbildung haben.

Die Gruppe der gering Qualifizierten ist indes breiter als die Gruppe derer, die keine Berufsausbildung haben. Auch die meisten Empfänger von Arbeitslosenhilfe müssen wegen der Erosion ihres beruflichen Wissens während der schon länger

währenden Arbeitslosigkeit zu den gering qualifizierten Personen gerechnet werden. Davon sind die neuen Bundesländer besonders betroffen. Dort lag die Zahl der Empfänger von Arbeitslosenhilfe im Mai 2003 bei 960.000. Das ist fast so viel wie im Westen (1,07 Millionen), obwohl der Westen viermal so groß ist.⁶

Die neuen Bundesländer leiden unter einer Massenarbeitslosigkeit, die mit einer Quote von 18 % im Jahr 2002 prozentual fast genau das gleiche Ausmaß hatte wie die Massenarbeitslosigkeit unter den gering Qualifizierten im Westen. Und in der Tat sind auch die Ursachen ähnlich. Zwar ist das formale Qualifikationsniveau der neuen Bundesbürger hoch, und formell gering Qualifizierte wie im Westen gibt es kaum. Jedoch sind gerade im kaufmännischen Bereich viele Qualifikationen, die zur Zeit der DDR erworben wurden und sich auf die Funktionsweise einer kommunistischen Wirtschaft bezogen, mit dem Systemwechsel entwertet worden. Auch war die Wirtschaft der DDR überaltert und hat größtenteils nur das technische Wissen der Vorkriegszeit verwaltet. Die faktische Qualifikation der Arbeitnehmer ist deshalb in vielen Fällen nicht mit der formellen Qualifikation gleichzusetzen. Hinzu kommt das oben schon genannte Argument, dass wegen der nun bereits sehr lange anhaltenden Massenarbeitslosigkeit bei vielen der Kontakt mit der Arbeitswelt verloren ging. Defizite bei der Infrastruktur und Nachteile der geografischen Lage treten als produktivitätsvermindernde Faktoren hinzu. Wegen der niedrigen Produktivität sind die auf hohem Niveau egalisierten Löhne ein gemeinsames Problem der gering Qualifizierten im Westen und normal Qualifizierten im Osten, so unvergleichbar diese beiden Bevölkerungsgruppen in anderer Hinsicht sind.

Nach einer Rechnung des ifo Instituts lag das ungenutzte Arbeitskräftepotenzial bestehend aus den Arbeitslosen, den Teilnehmern in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und den erwerbsfähigen, aber nicht als arbeitslos gemeldeten Sozialhilfebeziehern im Boomjahr 2000 in der gesamten Bundesrepu-

blik bei 5,1 Millionen Personen. Darunter befanden sich bei erweiterter Definition 2,7 Millionen oder 53 % gering Qualifizierte.⁷ Die Arbeitslosigkeit dieser Personengruppe kann direkt oder indirekt auf die Sozialhilfe und die daraus hergeleiteten Effekte auf die Lohnstruktur zurückgeführt werden.

Dabei sind die als nicht erwerbsfähig betrachteten Sozialhilfeempfänger im Alter zwischen 18 und 64 Jahren, deren Zahl im Jahr 2000 in Gesamtdeutschland bei 994.000 lag, noch gar nicht gezählt. Es ist eine politische und gesellschaftliche Entscheidung, welchen Personengruppen man die Arbeit zumuten möchte, und dazu ist aus wissenschaftlicher Hinsicht kaum ein Urteil möglich. Aber man kann sich des Eindrucks kaum erwehren, dass die Kriterien, die der Gesetzgeber festgelegt hat, heutzutage sehr viel großzügiger interpretiert werden, als das früher der Fall war, und dass unter den als erwerbsunfähig eingestuften Personen sehr viel versteckte Arbeitslosigkeit von gering Qualifizierten anzutreffen ist. Leider wird die Statistik zur Aufspaltung der Sozialhilfeempfänger zwischen erwerbsfähigen und nicht erwerbsfähigen Hilfeempfängern noch nicht lange genug geführt, um ein abschließendes Urteil zu ermöglichen. Es ist aber bemerkenswert, dass die Gesamtzahl der westdeutschen Sozialhilfeempfänger, wie schon erwähnt, in der Zeitspanne von 1970 bis 2000 von etwa 750.000 auf 2,3 Millionen Personen anstieg. Dieser Anstieg ist vermutlich auch darauf zurückzuführen, dass die Bedingungen, unter denen eine Arbeitsunfähigkeit festgestellt wird, im Laufe der Zeit immer weiter gelockert wurden und dass sich auch die Bereitschaft der Bevölkerung, Sozialhilfe zu beantragen, verstärkt hat. Früher wurde der Sozialhilfebezug als Stigma angesehen, das man gegenüber Nachbarn und Freunden verschwieg. Heute ist der Sozialhilfebezug für viele eine Selbstverständlichkeit der Lebensplanung, die man offensiv einfordert.

Dass so viele Menschen aus dem Wirtschaftsleben ausgegrenzt und ins Abseits geschoben werden, ist ein Skandal, über den man sich empören muss. Man darf diese Verhältnisse nicht

akzeptieren, wegen der Würde der Betroffenen nicht und auch nicht wegen ihrer Kinder, die Besseres verdient haben, als im Milieu der Arbeitslosigkeit aufzuwachsen.

In den neuen Bundesländern wird sich so manch ein Altkommunist ins Fäustchen lachen und darauf hinweisen, dass er das alles schon vor dem Fall der Mauer prognostiziert habe. Der Kapitalismus scheint sich genauso hässlich zu zeigen, wie er von den alten Machthabern karikiert wurde. Aber die Verhältnisse sind gar nicht das Ergebnis der kapitalistischen Wirtschaftsweise, im Gegenteil, sie folgen aus einer ineffizienten staatlichen Intervention in Form einer falsch konstruierten Sozialpolitik, die von Politikern gemacht wurde, die, wenn sie denn keine Erfüllungsgehilfen der Gewerkschaften waren, sich bar irgendwelcher ökonomischen Kenntnisse bemüht haben, ihre unökonomischen Vorstellungen von Sozialpolitik gegen die Marktkräfte durchzusetzen.

Anspruch und Wirklichkeit: Ungleichheit am Arbeitsmarkt

Die Politik der Lohnangleichung bei den gering Qualifizierten ist sozialpolitisch, nicht aber ökonomisch begründbar, denn sie übersieht das Gesetz der Nachfrage, das auch vor dem Arbeitsmarkt nicht Halt macht. So wie der Apfelpreis umso niedriger sein muss, je größer die Apfelernte ist, damit alle Äpfel ihre Abnehmer finden, muss auch der Lohn der Arbeitnehmer mit einer bestimmten beruflichen Qualifikation umso niedriger sein, je mehr es von ihnen gibt, damit keine Arbeitslosigkeit entsteht. Noch einmal sei auch hier wiederholt, dass dem Gesetz der Nachfrage keine moralische Qualität innewohnt. Es ist eine bloße Beschreibung der Funktionsweise der Marktwirtschaft, die man akzeptieren muss, wenn man diese Wirtschaftsform überhaupt will. Das Gesetz der Nachfrage ist genauso wenig moralisch wie die Aussage, dass ein Haus stabile Wände braucht, damit es nicht einstürzen soll. Es gehört zu den fast

naturgesetzlichen Gegebenheiten dieser Welt, mit denen man sich abfinden muss, ob man sie mag oder nicht.

Die Politik der Egalisierung der Löhne, die in den letzten 30 Jahren von den Gewerkschaften mit der Rückendeckung der Sozialpolitik betrieben wurde, wäre nur dann kein Problem für den Arbeitsmarkt, wenn Deutschland ein Land mit einer homogenen, gut ausgebildeten Arbeitsbevölkerung wäre und wenn sich der Anteil der gering Qualifizierten im Laufe der Zeit verringern würde. Wenn sich beispielsweise die Zahl der gering Qualifizierten verknappt hätte, weil die Bildungspolitik in der Lage war, das Ausbildungsniveau gerade auch der Kinder aus ärmeren Bevölkerungsschichten zu heben, dann wäre bei den verbleibenden gering Qualifizierten ein rascherer Lohnanstieg ohne Arbeitslosigkeit möglich gewesen.

Dafür gibt es aber leider keine Evidenz. Eher das Gegenteil scheint der Fall gewesen zu sein. Nach den einzigen Daten, die dazu vom Statistischen Bundesamt dokumentiert wurden, ist der Anteil der gering Qualifizierten unter den Erwerbspersonen jedenfalls im letzten Jahrzehnt nicht gefallen, sondern gestiegen, und zwar von 15,7 % im Jahr 1991 (beziehungsweise 15,8 % im Jahr 1993) auf 16,9 % im Jahr 2002.⁸

Gegen die Hypothese einer Verknappung der gering Qualifizierten spricht auch die Zuwanderung von netto circa 3,8 Millionen Erwerbstätigen, die in der Zeit von 1970 bis 2002 zu verzeichnen war.⁹ Die Zuwanderer aus dem Ausland hatten in aller Regel keine abgeschlossene Berufsausbildung, was sie formell zu gering Qualifizierten machte. Faktisch waren sie für den deutschen Arbeitsmarkt schon deshalb gering qualifiziert, weil sie meistens der deutschen Sprache nicht mächtig waren und die deutschen Arbeitsverhältnisse nicht kannten. Wie in Kapitel 8 weiter ausgeführt wird, war die Zuwanderung nach Deutschland wegen der starren Lohnstrukturen im Niedriglohnbereich in den letzten Jahrzehnten eine indirekte Zuwanderung in die Arbeitslosigkeit.

Viele Deutsche haben subjektiv das Gefühl, dass sie in

einem Land leben, in dem die Klassenunterschiede keine besondere Rolle spielen. Wir sind stolz auf unser Bildungssystem, das, so meinen wir, allen eine faire Chance gibt, in der Marktwirtschaft zurechtzukommen, und das die Einflüsse des Elternhauses zurückdrängt. Dazu passt die Politik der Verringerung der Lohnspreizung gedanklich sehr gut. Aber leider ist dieses Gefühl die reine Illusion.

Die Ergebnisse der PISA-Studie, über die im ersten Kapitel schon berichtet wurde, zeichnen gerade in dieser Hinsicht ein ernüchterndes Bild. Deutschland fällt im internationalen Vergleich nicht nur durch eine geringe durchschnittliche Kompetenz seiner Fünfzehnjährigen bei der Mathematik und der Muttersprache auf, sondern vor allem auch durch die extrem hohe Spreizung der Kompetenzen innerhalb der betrachteten Altersgruppe.¹⁰ Unser Land hatte im Hinblick auf die Spreizung unter allen OECD-Ländern einen der schlechtesten Plätze belegt, noch schlechter übrigens als die Vereinigten Staaten von Amerika, die wegen ihrer ungleichen Bildungschancen zu kritisieren wir Deutsche uns angewöhnt haben. Die gut ausgebildeten Schüler Deutschlands kamen im internationalen Vergleich gerade noch im guten Mittelfeld mit, ohne freilich Spitzenplätze zu belegen, doch die schlecht ausgebildeten fielen extrem weit zurück. Sie schnitten nur in wenigen Ländern noch schlechter ab als in Deutschland.

Dahinter verberge sich, so die OECD-Studie, ganz eindeutig die Unfähigkeit des bundesdeutschen Ausbildungssystems, die Herkunft der Schüler aus unterschiedlichen Gesellschaftsschichten zu kompensieren, wodurch insbesondere auch die Ausländerkinder benachteiligt seien. Deutschland sei es noch nicht gelungen, die Kinder der Ausländer wirksam und chancengerecht in sein Schulsystem zu integrieren. Wenn wir ehrlich sind, müssen wir zugeben, dass diese Kritik fundiert ist. Das dreigliedrige Schulsystem, das ja einmal aus der Idee geboren war, eine Schule für das Volk, eine Schule für die Mittelschicht und eine Schule für die Oberschicht zu

haben, sorgt heute immer noch für eine extreme Schichtenbildung im Bildungsniveau, die weltweit eine Ausnahme darstellt.

Deutschland muss sein Drei-Klassen-Schulsystem ändern, um die Begabungsreserven gerade auch in den unteren Bevölkerungsschichten zu heben. Das ist offenkundig. Wir brauchen eine grundlegend neue Bildungspolitik.

Aber selbst unter optimistischen Voraussetzungen wären die Effekte einer solchen Politik erst nach 15 bis 20 Jahren auf dem Arbeitsmarkt spürbar, und bis die Zahlenverhältnisse zwischen gering Qualifizierten und Qualifizierten sich daraufhin so nachhaltig ändern, dass es signifikante Rückwirkungen auf die Lohnstruktur gibt, würde abermals viel Zeit verstreichen.

Solange das noch nicht der Fall ist, passt die Gleichmacherei der Gewerkschaften und die überproportionale Erhöhung der Sozialhilfesätze nicht zu unserem Wirtschaftssystem. Wenn man Spitzenreiter bei den Qualifikationsunterschieden ist, kann man nicht zugleich versuchen, Spitzenreiter bei der Lohnangleichung zu werden. Eine solche Politik ist zum Scheitern verurteilt, denn sie grenzt immer mehr Menschen aus dem Erwerbsleben aus und erweist sich im Hinblick auf ihre sozialen Ziele als Bumerang.

Der Michel vor der Eiger-Nordwand

Die Absurdität des deutschen Sozialsystems, das maßgeblich für die Lohnnegalisierung verantwortlich war, lässt sich anhand der Abbildung 4.3 besonders gut verstehen. Die Abbildung beruht auf exakten Berechnungen des ifo Instituts und zeigt den Zusammenhang zwischen dem monatlichen Bruttoeinkommen und dem Nettoeinkommen für eine vierköpfige Familie. Die Berechnungen wurden für Bruttoeinkommenschritte von je 50 Euro vorgenommen.¹¹ Es wird das deutsche Fördersystem mitsamt des Steuer- und Sozialabgabensystems

Die Eiger-Nordwand Verheerende Wirkung des Lohnersatzsystems

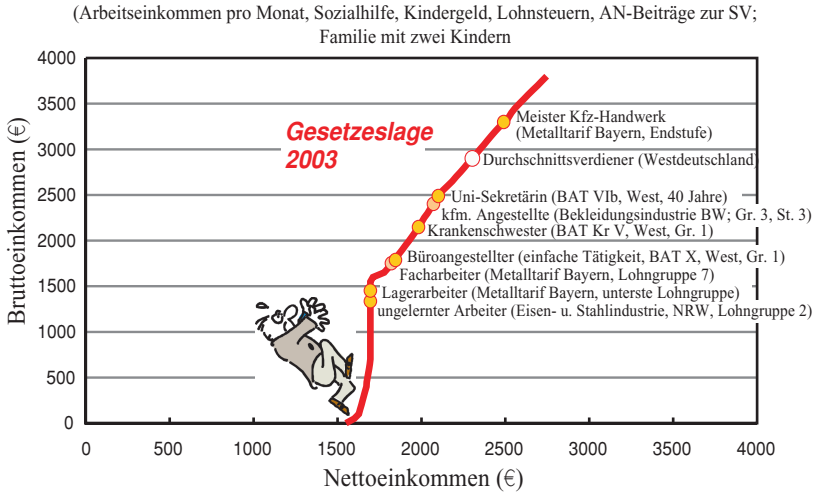


ABBILDUNG 4.3

und des Kindergeldes auf der Basis der gesetzlichen Regeln des zweiten Vierteljahres 2003 dargestellt. Diese Regeln unterscheiden sich nicht grundlegend von jenen, die während der letzten Jahrzehnte in Deutschland bestanden, und leider unterscheiden sie sich, wie weiter unten noch gezeigt wird, auch nicht grundlegend von jenen Regeln, die nach der Umsetzung der Agenda 2010 im Jahr 2005 bestehen. In der Senkrechten steht der Bruttolohn und in der Waagerechten der zugehörige Nettolohn, der sich unter Berücksichtigung der Besteuerung, der Arbeitnehmer-Sozialversicherungsbeiträge, der Sozialhilfe, der Mietzuschüsse, des Kindergeldes, der 400-Euro-Freigrenze (früher 630-DM-Jobs) sowie der »Gleitzone« zwischen 400 und 800 Euro für diese Beiträge ergibt. Wenn niemand in der Familie arbeitet, so wird ein Nettoeinkommen von 1.550 Euro erreicht. Wenn jemand ein ganz geringfügiges Einkommen von bis zu circa 70 Euro erwirbt, wird ihm der Hinzuverdienst ohne Abzüge gestattet, und das Nettoeinkommen steigt

um den gleichen Betrag. Darüber hinaus erzielte Einkommen werden mit einem Transferenzug in Höhe von 85 % des Hinzuverdienstes bestraft, und jenseits eines Bruttoeinkommens von 700 Euro liegt der Transferenzug bei 100 % des Hinzuverdienstes, wie es oben schon erwähnt wurde. Erst bei einem Bruttoeinkommen von 1.570 Euro endet der Transferenzug im Verhältnis eins zu eins, und dann fängt die Arbeit an, sich für den Betroffenen wirklich zu lohnen.¹²

Für den Michel, oder vielleicht sollte man lieber von Ali oder Mehmet sprechen, stellt der Transferenzug in vielen Fällen ein unüberwindliches Hindernis dar, geradezu eine Eiger-Nordwand, die er erklimmen muss, bevor er in den Bereich eines sachteren Anstiegs gelangt, wo es ihm möglich wird, als Ergebnis seiner Anstrengung beim Nettoeinkommen voranzukommen. Viele Bürger haben aber nicht die Kraft, die Eiger-Nordwand zu überwinden, und deshalb bleibt die ganze Anstrengung vergeblich. Zu ihnen gehören auch jene Personen, die nur den oben erwähnten Niedrigstlohn von 8,70 Euro verdienen. Sie erzielen bei 155 Arbeitsstunden im Monat ein Einkommen von rund 1.350 Euro. Damit kommen sie die Eiger-Nordwand nicht hoch, insbesondere wenn sie verheiratet sind und Kinder haben.

Diese unterste Lohngruppe ist gerade wegen der geringen Attraktivität im Vergleich zur Sozialhilfe faktisch nicht besetzt. Abbildung 4.3 zeigt exemplarisch die Position einiger anderer Lohngruppen auf. Man sieht, dass zum Beispiel auch ein Lagerarbeiter der untersten bayerischen Metallarbeiter-Lohngruppe (1.452 Euro pro Monat) nicht in der Lage ist, die Eiger-Nordwand zu erklimmen. Selbst der bayerische Metallfacharbeiter der Lohngruppe 7 (1.752 Euro pro Monat) und der Büroangestellte, der nach BAT X bezahlt wird (1.787 Euro pro Monat), schaffen den Aufstieg mit Stundenlöhnen von etwa elf Euro nur knapp.

Um gerade bis zur Oberkante der Eiger-Nordwand zu gelangen, muss man mindestens einen Monatslohn von 1.570

Euro bekommen, also etwa zehn Euro pro Stunde verdienen. Man muss sich fragen, warum es dann überhaupt Menschen gibt, die zu einem Stundenlohn von unter zehn Euro pro Stunde arbeiten. Das kann daran liegen, dass sie, wie erwähnt, zur Gruppe der nicht anspruchsberechtigten Schüler, Studenten, Rentner oder mitarbeitenden Ehepartner gehören. Es kann aber auch daran liegen, dass sie nicht verheiratet sind oder weniger als zwei Kinder haben, denn in diesen Fällen endet die Eiger-Nordwand bereits bei deutlich niedrigeren Bruttoeinkommen, und sie liegt viel weiter links in dem Diagramm.¹³ Bei einem Alleinstehenden ist die Abbruchkante der Eiger-Nordwand zum Beispiel bei etwa 900 Euro angesiedelt, was 5,80 Euro pro Stunde entspricht. Ein gewisser, wenn auch sehr geringer Nettohinzuverdienst pro Stunde kann deshalb von einem alleinstehenden Lagerarbeiter, Büroangestellten oder Facharbeiter aus einer der genannten Niedriglohnkategorien realisiert werden.

Das ist freilich nur ein schwacher Trost, denn es bedeutet, dass diese Personengruppen dazu verdammt sind, zwischen den Lebensmodellen Arbeit ohne Familie und Familie ohne Arbeit zu wählen. Das Arbeiten lohnt sich halbwegs, wenn man nicht verheiratet ist. Aber wenn man eine Familie gegründet und Kinder bekommen hat, verliert die Arbeit ihren Reiz. Für das Nettoeinkommen, das der Familie zur Verfügung steht, macht es kaum noch einen Unterschied, ob ein Arbeitsverhältnis besteht oder nicht. Bezwingen können die Eiger-Nordwand nur Personen, die hinreichend leistungsfähig sind, um weit über zehn Euro brutto in der Stunde verdienen zu können. Wer nicht zu dieser Gruppe gehört, der darf nicht mitmachen. Unter Strafe des Absturzes aus der Wand ist ihm die Integration in die Arbeitsgesellschaft faktisch verboten. Er steckt in der Armutsfalle fest und muss sehen, wie er sich die Zeit vertreibt. Er kann schwarzarbeiten, fernsehen, Bier trinken, randalieren, Neonazi spielen, Bauchtanz gucken oder sich sonstwie betätigen. Nur regulär arbeiten, das darf er nicht.

Minijobs mit Miniwirkung: Der Verdrängungseffekt

Es hat sich herumgesprochen, wie unhaltbar die Verhältnisse im Niedriglohnsektor sind. Deshalb bastelt die Politik immer wieder von neuem an Niedriglohnmodellen herum, die angeblich die Anreize für die Arbeitsaufnahme verbessern. So wurde ab April 2003 die bis dahin bestehende 325-Euro-Regelung durch neue Regelungen zur geringfügigen Beschäftigung (400-Euro-Jobs) und zu Niedriglohnjobs (bis 800 Euro) ersetzt, um endlich Bewegung in den Niedriglohnsektor zu bringen.¹⁴ Die Regierung feierte die Reform als Eins-zu-eins-Umsetzung der Hartz-Vorschläge, und auch die Opposition stimmte im Bundesrat zu. Die neuen Regelungen zu den Minijobs sehen vor, dass bis zu einem Einkommen von 400 Euro keine Steuern und Sozialabgaben vom Arbeitnehmer zu zahlen sind und dass der Arbeitgeber auch nur eine pauschalierte Abgabe in Höhe von 25 %, bei haushaltsnahen Dienstleistungen gar nur von 12 % des Bruttoeinkommens zahlen muss. Im Einkommensbereich zwischen 400 Euro und 800 Euro zahlt der Arbeitgeber den vollen Arbeitgeberanteil zur Sozialversicherung, und die Arbeitnehmersozialbeiträge steigen kontinuierlich von rund 4 % des Einkommens auf den vollen Satz.

Das alles sieht auf den ersten Blick vernünftig aus, und es erscheint nicht als unplausibel, wenn von Seiten der Hartz-Kommission erwartet wurde, dass auf diesem Wege bis zu 200.000 neue Arbeitsplätze entstehen. Indes zeigt sich bei näherem Hinsehen, dass wegen der fehlenden Verzahnung mit dem Sozialhilfesystem bei den Anspruchsberechtigten gar kein nennenswerter Effekt auftreten kann. Die Transferenzugsrate schluckt nämlich die positiven Anreize und macht die Minijobförderung für Sozialhilfebezieher und genauso für die Bezieher anderer Transferleistungen wie insbesondere der Arbeitslosenhilfe wirkungslos. Die zusätzliche Förderung der Minijobs wird bei Sozialhilfebezieherern durch eine Verminderung der Sozial-

hilfe in fast gleichem Umfang kompensiert, sodass nach wie vor kein Anreiz zur Arbeitsaufnahme besteht.

Betrachten wir Michel, der Mitglied der oben beschriebenen vierköpfigen Familie sei. Michel nimmt eine Stelle an, die zu 400 Euro brutto bezahlt wird und für die er 46 Stunden zum Mindestlohn von 8,70 Euro arbeitet.

Vor der Reform musste Michel auf das gesamte Einkommen den vollen Beitrag zu den Sozialversicherungen zahlen, insgesamt 84,20 Euro, da die Freigrenze von 325 Euro überschritten war. Von seiner Sozialhilfe, die ohne Arbeit 1.550 Euro betrug, konnte er 1.344 Euro behalten. Michel verfügte dann über etwa 1.659 Euro (= 1.344 Euro + 400 Euro – 84 Euro), also über 109 Euro mehr als im Fall der Nichtarbeit, in dem er über 1.550 Euro verfügt hätte. Da Michel 46 Stunden arbeitete, betrug sein effektiver Stundenlohnsatz 2,38 Euro.

Nach der Reform ändert sich die Rechnung kaum. Michel wird sich zwar freuen, dass er nun die gesamten 400 Euro ausbezahlt bekommt. Doch bekommt er nun weniger Sozialhilfe. Die ersparte Abgabenlast in Höhe von 84 Euro, die die Reform mit sich bringt, wird mit einem Transferentzug in Höhe von 85 % bestraft. Michel verfügt also über exakt 12,63 Euro (= 0,15 x 84,20 Euro) mehr als vor der Reform. Bei 46 Stunden Arbeit entspricht das einem Anstieg des bisherigen effektiven Stundenlohnsatzes von 2,38 Euro um 27 Cent auf 2,65 Euro. »Da wird er doch sicher einen Luftsprung machen und in die Hände spucken«, sagen sich Regierung und Opposition, die beide mächtig stolz auf die Minijobs sind und diese für Deutschlands Zukunft so fundamentale Sozialreform wechselseitig für sich reklamieren. Nur Michel selbst sieht das etwas anders und lässt sich auf derlei Spielchen nicht ein.

Auch wenn Michel etwas mehr zu arbeiten erwägt und ein Einkommen in der so genannten Gleitzone zwischen 400 Euro und 800 Euro nach Hause bringt, ändert sich an der Kalkulation kaum etwas, weil auch dort jede Änderung des Nettoeinkommens fast eins zu eins durch eine gegengerichtete Ände-

rung der Sozialhilfe kompensiert wird. Kurzum: Wegen der nicht bedachten Verzahnung mit der Sozialhilfe bringen die neuen Minijobregelungen praktisch keine Änderungen in der Anreizstruktur der Geringverdiener, die Anspruch auf Sozialhilfe haben. Der Schritt von der 325-Euro-Förderung zur Minijobförderung ist für Sozialhilfebezieher so unerheblich, dass er sich in der Abbildung 4.3 gar nicht zeichnerisch darstellen ließe, denn in beiden Fällen ergäbe sich fast die gleiche Kurve. Das gilt nicht nur für den betrachteten Typ der vierköpfigen Familie, sondern gleichermaßen für alle Familientypen, weil der Abschmelzungsbereich für die Minijobförderung bereits bei 800 Euro endet und damit unterhalb der im Sozialhilferecht wichtigen Einkommensgrenze von ebenfalls 800 Euro liegt, bei der selbst für den Alleinverdiener der automatische Transferezug noch voll im Gange ist. Die Eiger-Nordwand bleibt trotz der Minijobförderung ein unüberwindliches Hindernis für Geringverdiener. Die Einzigen, die von der Förderung effektiv etwas haben, sind Personen, die nicht berechtigt sind, Sozialhilfe oder andere verwandte Transfereinkommen wie Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe zu beziehen. Bei einem 400-Euro-Job, der zu 8,70 Euro bezahlt wird, haben sie immerhin 1,83 Euro pro Stunde mehr in der Tasche, als es nach dem alten Gesetz der Fall gewesen wäre. Es handelt sich bei diesen Personen um die schon erwähnten Schüler, Studenten, mitarbeitenden Ehepartner und Rentner, die keinen Anspruch auf Sozialhilfe haben, sowie um bereits beschäftigte Personen, die Zweitjobs annehmen. Sie werden die Minijobs in Anspruch nehmen. Aber da sie in der Regel nicht als arbeitslos gezählt werden, wird die gemessene Arbeitslosigkeit nicht abnehmen.

Im Gegenteil, es ist zu erwarten, dass der allergrößte Teil dieser Personen wegen der Bereitschaft, zu etwas niedrigeren Löhnen zu arbeiten, längerfristig den Platz regulärer Arbeitskräfte einnimmt und sie in die durch staatliche Sozialleistungen abgedeckte Arbeitslosigkeit drängt. Dieser Verdrängungsef-

fekt würde nicht eintreten, wenn die Löhne der bereits beschäftigten Arbeitnehmer flexibel wären. Dann käme es nicht zum Ersatz regulärer Arbeitnehmer durch die Schüler, Studenten, Rentner und mitarbeitenden Ehepartner, sondern es würden zu niedrigen Löhnen mehr Jobs geschaffen, und die Minijobs träten zu den bereits vorhandenen Jobs hinzu. Da aber die Lohnansprüche der regulär beschäftigten Arbeitnehmer wegen des Sozialhilfesystems auf einem höheren Niveau festgezurrst sind, ist ein massiver Verdrängungseffekt unvermeidlich. Die nicht anspruchsberechtigten Personengruppen treten sukzessive an die Stelle der regulär Beschäftigten, weil für sie die Förderung ein echter Anreiz ist, niedrigere Lohnangebote der Arbeitgeber zu akzeptieren. Jeder regulär Beschäftigte, der seinen Arbeitsplatz aufgibt, wird durch eine Person aus der Gruppe der nicht anspruchsberechtigten Personen ersetzt, bis diese Personengruppe voll beschäftigt ist.

Die Geschwindigkeit des Verdrängungseffekts hängt unter anderem von der Höhe des Kündigungsschutzes und von den natürlichen Gründen ab, die reguläre Arbeitnehmer zur Aufgabe ihres Arbeitsplatzes veranlassen. Unter den gegebenen rechtlichen Bedingungen trifft der Verdrängungseffekt zunächst Arbeitnehmer mit befristeten Verträgen und jüngere Arbeitnehmer, die noch keinen vollen Kündigungsschutz genießen. Doch selbst wenn alle Arbeitnehmer einen perfekten Kündigungsschutz genießen könnten, würden schon die natürlichen Gründe, die Menschen veranlassen, ihren Arbeitsplatz aufzugeben, die Verdrängung ermöglichen. Zu diesen natürlichen Gründen gehören Ereignisse wie Heirat, Krankheit, Wohnsitzwechsel und vor allem auch die Verrentung aus Altersgründen. Im Laufe der Zeit scheiden immer mehr reguläre Arbeitnehmer aus, und immer mehr Personen, die keinen Anspruch auf Lohnersatz haben, übernehmen ihre Stellen, bis schließlich eine praktisch vollständige Verdrängung der einen durch die andere Gruppe stattgefunden hat.

Ein Nettozuwachs an Stellen im Niedriglohnsektor kann

nur stattfinden, wenn der Niedriglohn, den die Arbeitgeber zahlen müssen, gegenüber dem Niveau, das sonst erreicht worden wäre, dauerhaft sinkt, und das ist nur möglich, wenn die durch die Minijobförderung aktivierten Schüler, Studenten, Rentner, mitarbeitenden Ehepartner und Zweitjobinhaber so zahlreich sind, dass sie auch nach der Verdrängung sämtlicher regulär im Niedriglohnsektor beschäftigten Personen zusätzliche Arbeitsplätze benötigen. Die aktivierbare Gruppe solcher Personen ist aber vermutlich viel zu klein, als dass sie diese Bedingung erfüllen könnte. Insofern ist zwar zu erwarten, dass sich die Minijobs großer Beliebtheit erfreuen, nicht aber, dass sie das Beschäftigungsvolumen ausdehnen werden.

Dieses Ergebnis ist nicht nur theoretisch denkbar, sondern beruht auf einer massiven ökonomischen Kraft, die kein Politiker verhindern kann. Es ähnelt einem Effekt, den die Immigration nach Deutschland in den letzten 20 Jahren ausgelöst hat und der in Bayern derzeit aufgrund innerdeutscher Wanderungen abläuft, nämlich der Verdrängung der einheimischen Erwerbsbevölkerung in die vom Staat bezahlte Arbeitslosigkeit. Die Zuwanderung ist im Hinblick auf ihre ökonomischen Effekte mit der Aktivierung von Schülern, Studenten, mitarbeitenden Ehepartnern, Rentnern und Zweitjobinhabern aufgrund der Minijobförderung vergleichbar. In beiden Fällen drücken die zusätzlichen Arbeitskräfte reguläre Arbeitnehmer in den Schoß des Sozialstaates, weil die Existenz dieses Schoßes verhindert, dass die Löhne fallen, und weil ohne Lohnsenkungen keine neuen Jobs entstehen. Kapitel 8 wird diese Zusammenhänge im Detail erörtern.¹⁵

Das Mainzer Modell: nur eine Höhle in der Eiger-Nordwand

Der Grund für die Wirkungslosigkeit der Minijobförderung für Sozialhilfebezieher liegt in der Verrechnung dieser Förde-

rung mit der Sozialhilfe. Angesichts dieser Sachlage könnte man geneigt sein, die Sozialhilfe so zu ändern, dass die Fördermaßnahmen netto beim Sozialhilfeempfänger verbleiben und dass keinerlei Verrechnung mit den Sozialhilfesätzen stattfindet. Dann entstünde, so sollte man meinen, ein Anreiz, geringer bezahlte Jobs anzunehmen und solche Jobs wegen der niedrigeren Löhne auch tatsächlich zu schaffen. Aber auch diese Idee führt leider nicht weiter, wie die Versuche mit dem so genannten Mainzer Modell gezeigt haben.

Das Mainzer Modell wurde vom damaligen Sozialminister von Rheinland-Pfalz und späteren Vorsitzenden der Bundesagentur für Arbeit, Florian Gerster, entwickelt und galt im Jahr 2002 als Wunderwaffe im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit. Das Modell wurde ab Juli 2000 zunächst in einigen Arbeitsamtsbezirken erprobt und anschließend in leicht modifizierter Form im März des Jahres 2002 bundesweit zum Gesetz erhoben. Es wurde aber schon ein Jahr später wegen erwiesener Wirkungslosigkeit wieder abgeschafft. Im Wesentlichen sah das Modell Zuschüsse zu Niedriglohnjobs vor, die zur Kompensation der Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitnehmer gedacht waren. Nachdem die Modellversuche gezeigt hatten, dass eine Verrechnung mit der Sozialhilfe zur Verpuffung der Effekte führen würde, wurde auf eine solche Verrechnung verzichtet.

Bezweckt wurde mit dem Modell, die Anreize für die Aufnahme gering bezahlter, sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung zu stärken. Für Ledige oder Alleinerziehende mit einem Monatseinkommen bis zu 897 Euro sowie für Ehepaare mit einem gemeinsamen Einkommen bis zu 1.707 Euro wurden Zuschüsse zu den Sozialversicherungsbeiträgen in Höhe von bis zu 66 Euro beziehungsweise 131 Euro monatlich gewährt. Außerdem wurde pro Kind ein Zuschuss von bis zu 75 Euro im Monat gezahlt, der zum Kindergeld hinzutrat. Die Förderung baute sich, ausgehend vom Freibetrag von 325 Euro, bis zu einem gewissen Einkommen auf, das je nach Familienstand im Bereich

Das Mainzer Modell Die Höhle in der Eiger-Nordwand

(Arbeitseinkommen pro Monat, Sozialhilfe, Kindergeld, Lohnsteuern, AN-Beiträge zur SV; Familie mit zwei Kindern; »Förderung mit Mainzer Modell«)

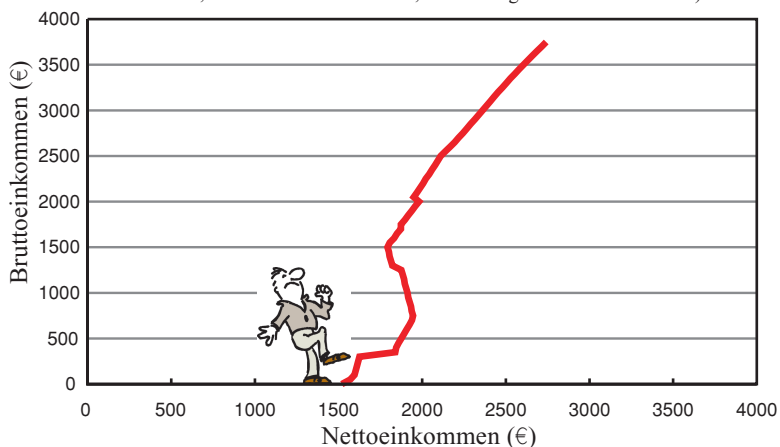


ABBILDUNG 4.4

zwischen etwa 325 Euro (Alleinstehender) und 750 Euro (Familien) lag. Danach wurde sie allmählich wieder zurückgefahren und erlosch bei etwa 850 Euro beziehungsweise 2.000 Euro.

Abbildung 4.4 verdeutlicht, wieder für den Fall der vierköpfigen Familie, welche Modifikation der Eiger-Nordwand durch das Mainzer Modell herbeigeführt wurde.¹⁶ Man sieht sehr deutlich, dass jenseits der 325-Euro-Grenze bereits eine kleine Erhöhung des Bruttoeinkommens einen erheblichen Zuwachs beim Nettoeinkommen implizierte. Dadurch wurde in diesem Bereich ein Anreiz ausgeübt, mehr Stunden zu arbeiten oder geringer bezahlte Jobs anzunehmen, die vorher nicht attraktiv waren. Die Kehrseite dieses Anreizeffekts war jedoch, dass jenseits des Maximums der Förderung das genaue Gegenteil eintrat. Mit einer weiteren Zunahme des Bruttoeinkommens schrumpfte das Nettoeinkommen wieder. Mit jedem Euro, den Michel im Bereich von etwa 750 Euro bis 1.500 Euro mehr ver-

diente, hatte er nach Berücksichtigung des Förderabbaus insgesamt weniger Geld in seiner Tasche als vorher. Im Zusammenwirken zwischen der Sozialhilfe mit ihrem hundertprozentigen Transferentzug und dem Abbau der Förderung entstand eine Transferentzugsrate von mehr als 100% bezüglich des Bruttoeinkommens und auch bezüglich der zusätzlichen Lohnkosten. Arbeitete Michel mehr, sodass sein Arbeitgeber bereit war, zehn Euro mehr an Lohnkosten zu tragen, so kassierte der Staat insgesamt elf Euro in Form eines Transferentzugs, und Michels Nettoeinkommen fiel um einen Euro. Und das war nicht etwa nur punktuell so, sondern galt, wie die Abbildung zeigt, in einem weiten Bereich, der Bruttolöhne von rund 750 Euro bis 1.500 Euro umfasste.

Um den Punkt noch weiter zu präzisieren: Angenommen, Michel arbeitete zu rund zehn Euro in der Stunde halbtags, verdiente 750 Euro im Monat und nahm das (bundesweite) Mainzer Modell sowie die Sozialhilfe in Anspruch. Dann konnte er seiner Frau und seinen zwei Kindern ein Nettogesamteinkommen von circa 1.945 Euro verschaffen. Wenn er dagegen ganztags arbeitete und ein Einkommen von 1.500 Euro selbst erwarb, dann kam für ihn und seine Familie nur ein Betrag von 1.800 Euro heraus. Dafür, dass er doppelt so lang arbeitete, hatte er 145 Euro weniger in der Tasche!

Mit dem Mainzer Modell wurde dem Michel eine Höhle in die Eiger-Nordwand gegraben. Damit wurde ihm jedoch nicht geholfen, die Eiger-Nordwand zu bezwingen. Im Gegenteil: Michel kam in die Höhle leicht hinein und konnte es sich dort bequem machen. Nur nach oben kam er nicht weiter. Er hätte ja schon am steilen Dach der Höhle entlang über einen gefährlichen Felsüberhang hinweg klettern müssen. Das aber schaffte er beim besten Willen nicht, und probieren wollte er es auch nicht. Er war ja nicht lebensmüde.

Aktivierende Sozialhilfe: eine scharfe Waffe gegen die Arbeitslosigkeit

Der mangelhafte Reformversuch, der sich hinter dem Namen Mainzer Modell verbirgt, kann nicht das letzte Wort sein. Deutschland leidet im internationalen Vergleich unter einer extrem hohen Massenarbeitslosigkeit bei den gering Qualifizierten. Das ist die eigentliche deutsche Krankheit. Um die gering Qualifizierten zu integrieren, muss man den Sozialstaat grundlegend umkonstruieren. Man muss jenen helfen, die es auch bei großer Anstrengung nicht schaffen, ein adäquates Einkommen zu verdienen. Aber die notwendige Hilfe muss als Hilfe zur Selbsthilfe gewährt werden. Als Gegenleistung für die Hilfe kann man auch von den weniger leistungsfähigen Bürgern verlangen, dass sie sich anstrengen und acht Stunden am Tag arbeiten wie jeder andere auch, vorausgesetzt, sie können es. Nur die wirklich arbeitsunfähigen Menschen müssen weiterhin ohne Gegenleistung versorgt werden.

Helfen muss man, denn das erfordert das Solidaritätsprinzip. Den Nachwächterstaat können wir in Deutschland nicht gebrauchen. Die Versichertengemeinschaft, in die hinein man geboren wurde, sollte niemand in Frage stellen. Die meisten Deutschen, auch die besser gestellten, möchten den Sozialstaat bewahren, schon weil sie ihren Kindern und Kindeskindern Schutz gegen die Unbilden des Lebens gewähren wollen. Sie wollen ein System, bei dem die eigenen Kinder dem Staat geben, wenn sie Glück im Leben haben, und von ihm nehmen dürfen, wenn es nicht so gut läuft. Krankheiten, Unfälle, ererbte Schwächen, schlechte Einflüsse in Schule und Gesellschaft und Pech verschiedenster Art können Lebenswege erschweren und die wirtschaftliche Leistungskraft verringern. Dagegen ist der Schutz des Sozialstaates erforderlich, wobei allerdings die Verminderung der Leistungsanreize, die er hervorruft, den Bereich der versicherbaren Risiken sehr stark begrenzt. Private Versicherer kommen wie erläutert zu spät im Leben, als dass sie in

der Lage wären, die hier erwähnten Risiken abzudecken.

Aber kaum jemand würde es für richtig halten, dass die eigenen Kinder den staatlichen Schutz nur unter der Bedingung bekommen, dass sie selbst keinen Beitrag zur Überwindung ihrer Armut leisten, dass sie sich zurücklehnen und nichts tun oder in die Schwarzarbeit abtauchen. So aber ist das deutsche System gestaltet. Die volle Hilfe gibt es nur, wenn man selbst nichts tut, und wenn man etwas tut, dann wird die Hilfe in weiten Einkommensbereichen eins zu eins um das gestrichen, was man selbst erarbeitet.

Das ist nicht nur leistungsfeindlich, weil es Anspruchslöhne aufbaut, die die Wirtschaft nicht erfüllen kann, sondern auch menschenunwürdig. Die weniger Leistungsfähigen werden auf diese Weise aus der Arbeitswelt ausgegrenzt und zur sozialen Unterschicht abgestempelt. Durch die Arbeitslosigkeit werden sie vor aller Augen stigmatisiert und geächtet. Nur noch die Schwarzarbeit wird ihnen augenzwinkernd als Möglichkeit der Einkommensaufbesserung zugestanden. Die schwächeren Bürger werden im deutschen Sozialstaat mit Geld und Konsumgütern ausgestattet, aber es wird ihnen unter Strafe des Transferentzugs verboten, selbst mitzuhelfen und sich wie andere in ihrer Arbeit zu verwirklichen. Der auf Lohnersatz einkommen aufbauende Sozialstaat vergeht sich an den ohnehin Benachteiligten und an ihren Kindern, die den Gang zum Sozialamt als Einkommen schaffende Normalität bei ihren Eltern erleben. Er erzeugt ein neues Proletariat, das nur scheinbar den Schutz der Solidargemeinschaft in Anspruch nehmen kann, in Wahrheit aber von dieser Gemeinschaft ausgestoßen wird.

Statt den weniger Leistungsfähigen Lohnersatzleistungen zu zahlen, ist es besser, ihnen *Lohnergänzungsleistungen* zu gewähren. Zuzahlungen, die zum Lohn hinzutreten, müssen die Zahlungen, die anstelle des Lohnes gewährt werden, ersetzen. Die Devise muss sein, dass jeder, der es kann, nach seiner Kraft arbeitet, dass aber der Staat denen, die dabei nicht genug verdienen, eine Sozialhilfe hinzuzahlt, die so bemessen ist, dass

in der Summe aus Sozialhilfe und selbst verdientem Geld der Sozialstandard der Gesellschaft erreicht wird.

Der große Vorteil eines solchen Systems liegt darin, dass das Konkurrenzverhältnis zwischen privater Wirtschaft und Sozialstaat aufgelöst wird. Bei der Wahl zwischen Sozialhilfe und Arbeit gibt es kein »entweder/oder« mehr. Da man das staatliche Geld nur bekommt, wenn man arbeitet, und nicht, wenn man nicht arbeitet, ist man bereit, seine Arbeit zu einem sehr geringen Lohn zur Verfügung zu stellen. Die Lohnuntergrenze im Tarifsystem, die derzeit von der Sozialhilfe gezogen wird, verschwindet. Bei niedrigeren Löhnen lohnt es sich sowohl für Unternehmen als auch für private Haushalte, Arbeitsplätze zu schaffen. Die Pläne für mögliche Arbeitsplätze kommen aus den Köpfen und den Schubläden der Arbeitgeber heraus und werden Realität. Jeder Arbeitsuchende kommt dann zu Arbeit und Brot, die Arbeitslosigkeit unter den gering Qualifizierten verschwindet. Die Konkurrenz der Nachfrager nach Arbeitskräften, also der Arbeitgeber, verhindert gleichzeitig, dass der Marktlohn allzu weit fallen muss, um dieses Ziel zu erreichen. Er kann nicht weiter fallen als bis zu dem Punkt, wo die offenen Stellen zu überwiegen beginnen, weil sich die Arbeitgeber dann beim Bemühen, Arbeitskräfte zu bekommen, gegenseitig überbieten werden.

Das ifo Institut hat unter dem Namen »Aktivierende Sozialhilfe« bereits im Jahr 2002 einen entsprechenden Entwurf für die Neugestaltung des deutschen Steuer-Transfersystems vorgelegt und durchgerechnet.¹⁷ Dieser Entwurf vereint alle Fördermaßnahmen inklusive Sozialhilfe, Mietzuschuss und Kindergeld sowie alle Abgaben inklusive der Sozialabgaben und der Steuern zu einem geschlossenen Gesamtkonzept. Gesonderte Minijob-Regelungen können entfallen. Die Konkurrenz zwischen privater Wirtschaft und Sozialstaat ist bei der Aktivierenden Sozialhilfe außer Kraft gesetzt, der Zielerreichungsgrad des Sozialstaates steigt, und die Budgetbelastungen des Staates verringern sich. Die Ausgangslage, in der sich das

deutsche System befindet, ist im Hinblick auf die ureigensten Ziele des Sozialstaates so hoffnungslos ineffizient, dass es mit dem ifo-System möglich ist, mehrere Ziele gleichzeitig zu erfüllen.

Die Grundidee der Aktivierenden Sozialhilfe ähnelt dem so genannten Earned Income Tax Credit, mit dem die USA sehr große Erfolge bei der Beschäftigung gering Qualifizierter erzielt haben. Allerdings ist der Vorschlag an die deutschen Verhältnisse angepasst, insbesondere auch was die angestrebten Einkommensniveaus der gering Qualifizierten betrifft, die sich wegen des Sozialstaatsgebots in ganz anderen Größenordnungen bewegen müssen.

Im Kern geht es um folgende Reformschritte, die nur die erwerbsfähigen Sozialhilfebezieher betreffen:

(1) Arbeitslosen- und Sozialhilfe werden auf einem Niveau vereint, das im Durchschnitt um etwa ein Drittel unter dem heutigen Sozialhilfeniveau liegt, wobei je nach Familienstand unterschiedliche Abschlüge vorgenommen werden. Die Senkung der Sozialhilfe kommt dadurch zustande, dass der Eckregelsatz und einmalige Leistungen im Rahmen der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt für erwerbsfähige Haushaltsmitglieder zur Gänze entfallen, während der Mietzuschuss, die Sozialhilfeleistungen für nicht erwerbsfähige Haushaltsmitglieder über 18 Jahren und das vom Einkommen unabhängige Kindergeld weiter gezahlt werden.

(2) Die so reduzierte Sozialhilfe wird bis zu einem selbst verdienten Einkommen von 400 Euro nicht abgeschmolzen. Die Transferenzugsrate ist null.

(3) Es besteht eine uneingeschränkte Sozialversicherungspflicht der Arbeitgeber. Arbeitnehmerbeiträge sind jedoch nur für jenen Teil des Einkommens zu zahlen, der 200 Euro übersteigt.

(4) Das Finanzamt gewährt eine Lohnsteuergutschrift von 20 % für jeden Euro bis zu einem Verdienst von 200 Euro. Diese Gutschrift bleibt für darüber hinausgehende Einkommen bis

Aktivierende Sozialhilfe

(Arbeitseinkommen pro Monat, Arbeitslosengeld, Kindergeld, Lohnsteuern, AN-Beiträge zur SV; Lohnsteuergutschrift; Familie mit zwei Kindern)

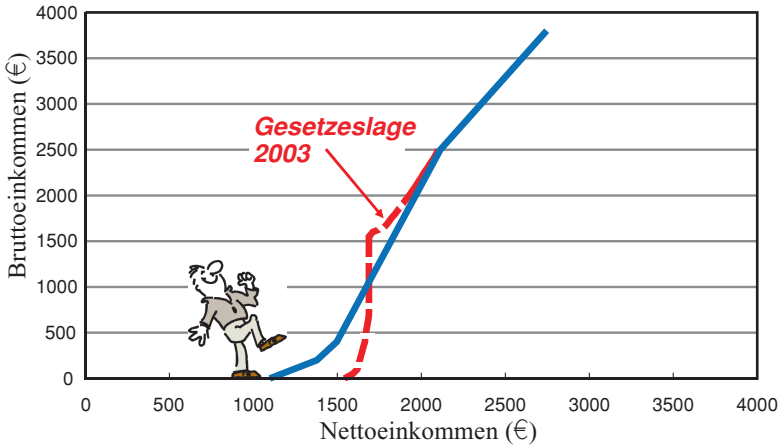


ABBILDUNG 4.5

400 Euro konstant, unterliegt also bis dahin nicht dem Transferenzug.

(5) Bei Einkommen jenseits von 400 Euro wird die reduzierte Sozialhilfeleistung und die Lohnsteuergutschrift mit konstanter Rate abgeschmolzen und schließlich so mit dem einsetzenden Steuertarif verzahlt, dass von jedem zusätzlich verdienten Euro Bruttoeinkommen stets rund 30 Cent als Nettoverdienstzuwachs übrig bleiben.

(6) Diejenigen, die trotz des neuen Systems keinen Job in der Privatwirtschaft finden, können verlangen, bei ihrer Kommune zu einem Einkommen in Höhe des alten Eckregelsatzes der Sozialhilfe auf einer Vollzeitstelle beschäftigt zu werden.

(7) Die Kommunen erhalten das Recht, die Betroffenen gegebenenfalls unter Zuhilfenahme privater Leiharbeitsfirmen an die private Wirtschaft weiterzuverleihen, und zwar zu einem Honorar, das frei ausgehandelt werden kann und möglicherweise zunächst deutlich unter den Eigenkosten der Kommune liegt. Die Kommunen können das Beschäftigungsverhältnis

jederzeit beenden, wenn die vereinbarte Arbeitsleistung nicht erbracht wird.

Abbildung 4.5 zeigt, was die Reform für die oben betrachtete vierköpfige Familie unter den Bedingungen des Jahres 2003 bedeutet. Bildlich gesprochen wird die obere Kante der Eiger-Nordwand abgebrochen, und das so frei werdende Geröll wird verwendet, um am Beginn des Hanges einen sachteren Abhang anzuschütten. Nun kommt der Michel auf jeden Fall bequem ein Stück weit aus dem Tal heraus, und danach kann er den Einkommensberg mit einer gewissen Anstrengung, die man ihm zumuten kann, weiter erklimmen. Senkrechte Stücke im Pfad oder gar gefährliche Überhänge wie beim Mainzer Modell werden vermieden.

Der ifo-Vorschlag ist so gestaltet, dass es für Michel insbesondere attraktiv wird, erste Schritte ins Arbeitsleben zu wagen, statt untätig zu bleiben. Deshalb ist der Lohnsteuerzuschuss im Eingangsbereich vorgesehen, der bis zu einem Einkommen von 400 Euro stehen bleibt.

Es ist noch einmal zu betonen, dass es für den Erfolg des Modells auf Michel nur insofern ankommt, als er nun niedrigere Lohnsätze akzeptiert, und dass die Arbeitgeber bei diesen niedrigeren Lohnsätzen zusätzliche Stellen schaffen, die es sonst nicht geben würde. Das Modell ist so angelegt, dass die implizite Lohnuntergrenze, die durch den Transferentzug entsteht, weit genug sinkt, um Luft für die erforderliche Senkung der Lohnsätze im Niedriglohnbereich zu schaffen. Um längerfristig 2,3 Millionen zusätzliche Jobs für gering Qualifizierte zu schaffen, ist aufgrund des bei früheren Gelegenheiten zu beobachtenden Verhaltens der Arbeitgeber größenordnungsmäßig eine Lohnsenkung im Niedriglohnbereich um ein Drittel erforderlich.

Bei haushaltsnahen Tätigkeiten, die nicht tarifgebunden sind, wirken die neuen Anreize sofort. Sofern die Löhne tarifgebunden sind, müssen freilich auch die Gewerkschaften mitspielen. Wollen sie ihrer Klientel Zugang zu den attraktiven

Hinzuverdienstmöglichkeiten verschaffen, so tun sie das. Verweigern sie sich, dann ist der Niedriglohnbereich im übergeordneten Gemeinwohlinteresse aus dem Tarifgeschehen herauszunehmen.

Der niedrigste Tariflohn wird nach den vorliegenden Modellrechnungen von 8,70 Euro auf 5,80 Euro fallen. Andere Löhne im Niedriglohnbereich werden ebenfalls in ähnlichem Ausmaß fallen. Das klingt zunächst nach Sozialabbau, doch das Gegenteil ist der Fall, denn die Lohnsteuergutschrift und die Verringerung des Transferentzugs stehen dem entgegen.

Wählt Michel eine Halbtagsbeschäftigung mit 77,5 Stunden im Monat, so kommt er damit auf ein Bruttoeinkommen von 450 Euro, was ihm, seiner Frau und seinen zwei Kindern unter Berücksichtigung aller Fördereffekte und Abgaben ein Nettofamilieneinkommen von 1.511 Euro verschafft. Das ist fast so viel wie die 1.550 Euro, die im alten System an Sozialhilfe für das Nichtstun ausgezahlt werden. Da Michel im neuen System im Falle des Nichtstuns vom Staat nur 1.098 Euro an Sozialhilfe erhält, verbessert er sein Nettoeinkommen um 5,33 Euro pro Stunde, wenn er einen Halbtagsjob annimmt, statt untätig zu bleiben.

Wenn sich Michel indes noch mehr anstrengt und eine Ganztagsstelle zu 155 Stunden annimmt, was im alten System für ihn nicht attraktiv war, weil der effektive Nettolohn im Vergleich zum Nichtstun, wie berichtet, nur bei 94 Cent pro Stunde lag, dann erhöht sich sein Nettoeinkommen auf 1.643 Euro. Der effektive Nettostundenlohn im Vergleich zum Nichtstun ist bei einer Vollbeschäftigung auch im neuen System noch nicht berauschend, er erhöht sich aber trotz der unterstellten Bruttolohnsenkung (von 8,70 Euro auf 5,80 Euro) auf 3,52 Euro. Nun lohnt sich das Arbeiten für Michel, und vor allem lohnt es sich für den Arbeitgeber, Michel einen neuen Job zur Verfügung zu stellen. Die Arbeitslosigkeit schrumpft, und das Sozialprodukt steigt. Zugleich erhöht sich der Zielerreichungsgrad der Sozialpolitik, denn obwohl der Staat etwas weniger Geld aus-

gibt als im alten System, ist das Gesamteinkommen von Michel und seiner Familie mit 1.643 Euro um 93 Euro höher als im heutigen System mit der von diesem System induzierten Untätigkeit.

Dabei ist noch nicht berücksichtigt, dass es als Folge der Lohnkostensenkung im Niedriglohnbereich zu einer erheblichen Preissenkung bei den auch von Geringverdienern nachgefragten Waren und Dienstleistungen kommt. Gering Qualifizierte kaufen nämlich nicht nur Industriegüter, deren Preis auf den Weltmärkten fixiert ist, sondern auch lokale Waren und Dienstleistungen, deren Preise mit der Lohnsenkung der gering Qualifizierten fallen, und sie werden dies dank der Preissenkung in Zukunft sogar in verstärktem Maße tun. Zu diesen Waren und Dienstleistungen gehört der Service von Gaststätten und Imbissbuden genauso wie die Produktion und Verteilung von Nahrungsmitteln oder anderen Gütern des täglichen Bedarfs. Die bei diesen Gütern zu verzeichnende Preissenkung führt zu einer weiteren Verbesserung der Realeinkommen der gering Qualifizierten.

Das Diagramm 4.5 bezieht sich auf einen gering Qualifizierten aus einer vierköpfigen Familie. Ähnlich positive Effekte bringt der ifo-Vorschlag für andere Familientypen, für die er ebenfalls voll durchgerechnet wurde. Stets gilt, dass Michel bereits bei einer Halbtagsbeschäftigung etwa so viel verdient, wie er heute an Sozialhilfe bekommt, und dass er sich bei einer Ganztagsbeschäftigung wesentlich besser stellt.

Wenn Michel trotz der Lohnsenkung keine Stelle findet, die Sozialhilfe aber weiterhin braucht, kann er sich an die Kommune wenden und dort das gleiche Geld bekommen wie heute auch. Nur muss er dafür acht Stunden am Tag arbeiten. Das ist ein Aspekt, der ihm vielleicht nicht gefallen wird, der aber im Grundsatz bereits der heutigen Rechtslage entspricht. Die Kommunen können kommunale Arbeit als Gegenleistung für die Sozialhilfe einfordern, und wenn diese Gegenleistung nicht erbracht wird, dann können sie die Sozialhilfe kürzen. Aller-

dings ergeben sich dabei in der Praxis komplizierte Beweisfragen, was die Zumutbarkeit der angebotenen Beschäftigung betrifft. Im System der Aktivierenden Sozialhilfe erübrigt sich die Frage der Zumutbarkeit, denn die Kommune definiert die Arbeit, und wenn Michel sie nicht annimmt, dann wird auch der Eckregelsatz der Sozialhilfe nicht gezahlt.

Die Stellen, die die Kommune anbieten kann, sind nicht sonderlich attraktiv, denn sie bringen als Ergebnis einer Vollzeitbeschäftigung ein Einkommen, wie es bereits auf einem Halbtagsjob in der Privatwirtschaft erzielt werden kann. Pro Stunde wird der Vater einer vierköpfigen Familie nur ein Nettoeinkommen von zehn Euro verdienen können, ja, unter Abzug des Geldes, das die Familie im neuen System auch dann an Sozialhilfe bekommt, wenn Michel nicht arbeitet, liegt der Hinzuverdienst effektiv sogar nur bei 2,66 Euro. Das ist mit Absicht nur halb so viel wie die 5,33 Euro, die bereits bei einer Halbtagsbeschäftigung im privaten Sektor als effektiver Hinzuverdienst pro Stunde erzielt werden können, denn es muss stets ein Anreiz bestehen, sich zunächst einmal um einen Arbeitsplatz in der Privatwirtschaft zu bemühen. Die kommunale Beschäftigung kann nur ein Notanker sein. Sie darf nicht so attraktiv gestaltet sein, dass eine neue Konkurrenz zur Privatwirtschaft aufgebaut wird. Dann würde der Vorschlag vom Regen in die Traufe führen.

Dass man die volle Zeit arbeiten muss, wenn man weiterhin so viel Geld von der Kommune bekommen will wie bisher, wird viele Sozialhilfebezieher enttäuschen. Sozialhilfebezieher, die nicht wirklich bedürftig sind, weil sie schwarzarbeiten, von ihren Lebensgefährten unterstützt werden oder über nicht deklariertes Vermögen verfügen, werden sich in vielen Fällen außerstande sehen, bei der Kommune zu arbeiten. Sie müssen deshalb Einkommensverluste hinnehmen. Aber das spielt keine Rolle. Wer an den kommunalen Stellen kein Interesse hat, weil er über andere Einkommen verfügt, verkörpert kein soziales Problem, um das sich der Staat kümmern muss. Die wirk-

lich Bedürftigen werden dankbar sein, dass sie ihren Lebensunterhalt weiter in gewohntem Umfang bestreiten können, wenn sie dafür beim Staat arbeiten.

Ein Sparkassenleiter in Dresden berichtete anlässlich der Vorstellung des ifo-Vorschlags von einem Kunden, der sich vor ein paar Jahren ein neues Haus gebaut habe und nun die in Anspruch genommenen Baukredite abzahlen müsse. Dazu sei er zum einen auf die Sozialhilfe und zum anderen auf seine Einnahmen aus der Schwarzarbeit angewiesen. Wenn nun eine Beschäftigung von acht Stunden als Gegenleistung für die Sozialhilfe verlangt werde, könne er seine Zahlungsverpflichtungen nicht mehr erfüllen. Ähnlich gelagerte Fälle sind nicht selten. Darauf kann und darf der Rechtsstaat aber keine Rücksicht nehmen. Es ist nicht die Aufgabe der Sozialhilfe, schwarze Einkommen so aufzustocken, dass man sich Häuser davon bauen kann.

Die kommunale Arbeit wird keine Konkurrenz für die Privatwirtschaft bedeuten und nicht zu einer Verdrängung privater Handwerker führen, wie man es vielleicht auf den ersten Blick befürchten mag. Denn zum einen wird der Schwarzmarkt ausgetrocknet, weil die Bezieher der staatlichen Fördermittel im Gegensatz zu heute keine Zeit mehr für die Schwarzarbeit haben. Zum anderen soll die kommunale Arbeit möglichst nicht von den Kommunen selbst organisiert werden. Diejenigen, die in der Privatwirtschaft nicht unterkommen, haben zwar die Möglichkeit, bei ihrer Kommune ein formelles Arbeitsverhältnis zu begründen, das ihnen ein Einkommen in Höhe der heutigen Sozialhilfe verschafft. Jedoch soll die Kommune die Arbeitskraft über private Leiharbeitsfirmen meistbietend an die private Wirtschaft weiterverleihen. Davon wird insbesondere das lokale Handwerk profitieren. Das Handwerk ist der natürliche Platz, wo die Leiharbeiter untergebracht werden können. Wenn man so will, kann man den Vorschlag als Programm zur Überführung der Schwarzarbeit in eine legale Beschäftigung beim lokalen Handwerk interpretieren.

Der ifo-Vorschlag, subventionierte Leiharbeitsverhältnisse

zu begründen, wurde übrigens von der Hartz-Kommission übernommen, die ihn zum Kern der Aktivitäten der von ihr geforderten »Personal-Service-Agentur« (PSA) machen wollte.¹⁸ Die Niederlande, wo 4 % der Erwerbstätigen in Leiharbeitsverhältnissen untergebracht sind, sind ein wichtiges Anschauungsbeispiel für die praktische Bedeutung dieser Art von Beschäftigungsverhältnis.

Das Modell der Aktivierenden Sozialhilfe geht davon aus, dass dauerhaft eine große Zahl von Menschen einen Lohnzuschuss benötigt, weil ihr Markteinkommen gemessen an den sozialen Standards dieser Gesellschaft zu niedrig ist. Auch viele der gering Qualifizierten, die heute bereits beschäftigt sind, werden eine Lohneinbuße hinnehmen müssen, weil die Arbeitgeber sie ansonsten gegen billigere Neubeschäftigte austauschen würden. Das ist der so genannte Mitnahmeeffekt. Das ifo-Modell prognostiziert eine Zahl von 4,5 Millionen Menschen, für die ein Mitnahmeeffekt in mehr oder weniger starker Form zu erwarten ist. Diesen Mitnahmeeffekt muss man wollen und einplanen, denn für einen gegebenen Typ von Arbeit gibt es auf die Dauer an einem Standort stets auch nur ein Niveau der Lohnkosten, das Vollbeschäftigung schafft. Aus sozialen Gründen muss man breitflächig und dauerhaft Lohnsubventionen in der beschriebenen Form zahlen, um die Einkommen der Betroffenen zu sichern. Das ist es, was die Politik der Lohnergänzung bedeutet. Der Mitnahmeeffekt kostet den Staat ohne Zweifel viel Geld, doch, wie die Berechnungen des ifo Instituts zeigen, lange nicht so viel, wie durch die Absenkung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe eingespart wird. Das Volumen der Umschichtung von der Arbeitslosenhilfe und vom Eckregelsatz der Sozialhilfe zu den Zuzahlungen liegt bei etwa 16 Milliarden Euro. Zusammen mit zusätzlichen Einnahmen aus Steuern, Sozialversicherungsbeiträgen und Leiharbeitshonoraren gewinnt der Staat bei dem Programm sogar. Die Budgetüberschüsse, die das neue System im Vergleich zum alten erzeugt, liegen mittel- und längerfristig im Bereich von

7 Milliarden Euro pro Jahr.

Auch bei dem PSA-Vorschlag der Hartz-Kommission würde wegen der Subventionierung von Arbeitsverhältnissen im Umfang von etwa 50 % der tatsächlichen Lohnkosten ein Mitnahmeeffekt erzeugt.¹⁹ Da die Subventionierung im Gegensatz zum ifo-Vorschlag nicht auf den Niedriglohnbereich beschränkt ist, sondern alle Qualifikationssegmente des Arbeitsmarktes erfasst, liegt dieser Effekt freilich bei einem Vielfachen der oben genannten 4,5 Millionen Personen. Es entstünde eine Belastung des Staatsbudgets im Umfang von vielen Dutzend Milliarden Euro, die fiskalisch nicht mehr beherrschbar wäre. Die unlösbaren Finanzierungsimplicationen haben die Politik veranlasst, diesen Teil des Vorschlags der Kommission, nach deren eigenem Bekunden freilich das »Herzstück« des gesamten Gutachtens, wie eine heiße Kartoffel fallen zu lassen und in der Öffentlichkeit nicht weiter zu diskutieren, ungeachtet des Lippenbekenntnisses, die Vorschläge »eins zu eins« umzusetzen.

Das neue System der Aktivierenden Sozialhilfe des ifo Instituts ist im Gegensatz zum Hartz-Vorschlag im Hinblick auf seine fiskalischen Implikationen und die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt durchgerechnet worden. Die Aktivierende Sozialhilfe ist der Weg zur Überwindung der deutschen Krankheit. Im gesamten Niedriglohnbereich bis in den Bereich normaler Arbeitsverhältnisse hinein wird sich der Arbeitsmarkt beleben, und die Effekte werden weit über den Bereich der Sozialhilfeempfänger hinausgehen. Obwohl der Staat Geld spart, wird es den ärmsten Mitgliedern der Gesellschaft besser gehen als heute. In der Summe aus dem selbst verdienten Einkommen und der Zuzahlung des Staates werden sie mehr Geld in der Tasche haben, als wenn sie nur die Sozialhilfe bezögen. Hinzu kommt, dass sie als vollwertige Mitglieder der Gesellschaft akzeptiert werden, ihrer täglichen Arbeit nachgehen und ihren Kindern mit Würde gegenüber treten können, die nun ebenfalls an die Normalität der regulären Erwerbsarbeit gewöhnt werden.

Was von der Aktivierenden Sozialhilfe bei der Agenda 2010 übrig blieb

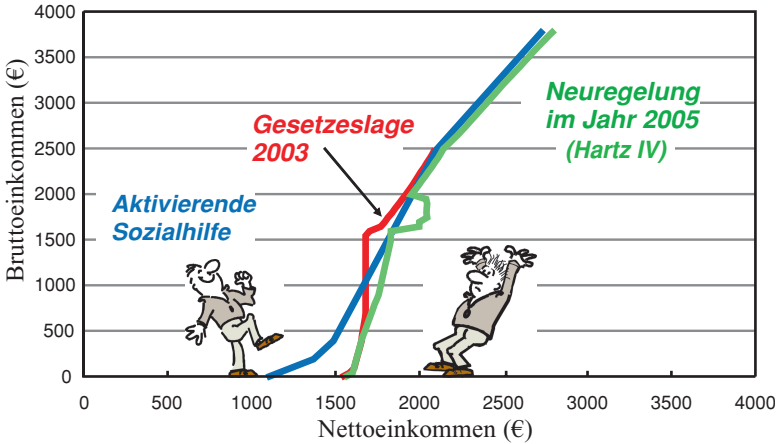
Das ifo-Modell der Aktivierenden Sozialhilfe wurde im Mai des Jahres 2002 veröffentlicht und hat danach weithin Anerkennung und Beachtung gefunden. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft hat es sich zu Eigen gemacht und genauso der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.²⁰ Die Bundesländer Sachsen, Bayern, Schleswig-Holstein und Hessen haben sich für seine Umsetzung ausgesprochen. Die Hartz-Kommission hatte in ihrem im August 2002 erschienenen Bericht einige Elemente wie die Idee der Leiharbeit und die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe übernommen.

Den größten politischen Erfolg hatte der Vorschlag der Aktivierenden Sozialhilfe, nachdem er von der hessischen Landesregierung mit nur geringen Modifikationen unter dem Namen Hessen-Modell oder Existenzgrundlagenmodell übernommen und in den Bundesrat eingebracht wurde. Das ifo Institut hatte sein Modell in Zusammenarbeit mit der hessischen Staatskanzlei weiter spezifiziert und mitgeholfen, einen konkreten Gesetzgebungsvorschlag zu unterbreiten. Dieser Vorschlag wurde am 26. September 2003 mehrheitlich vom Bundesrat angenommen und im Dezember 2003 in den Vermittlungsausschuss zwischen Bundesrat und Bundestag eingebracht, wo die Regierung ihre Agenda 2010 durchsetzen wollte. Der Kompromiss zwischen Bundesrat und Bundestag, der dabei erzielt wurde, ist ab dem Jahr 2005 Gesetz. Er wird in der Öffentlichkeit unter dem Namen Hartz IV diskutiert, obwohl er wenig enthält, was für die Vorschläge dieser Kommission spezifisch ist. Wie Peter Hartz selbst gesagt hat, ist nicht überall Hartz drin, wo Hartz draufsteht.

Leider wurden bei dem Kompromiss nur einige Elemente der Aktivierenden Sozialhilfe berücksichtigt. Vieles fehlt. Weder wurde der Eckregelsatz der Sozialhilfe abgesenkt, noch

Agenda 2010*

(Arbeitseinkommen pro Monat, Arbeitslosengeld II, Kindergeld, Kinderzuschlag, Lohnsteuern, AN-Beiträge zur SV; Lohnsteuergutschrift; Familie mit zwei Kindern)



* Planungsstand: Regierungsbeschluss 29. September 2004.

ABBILDUNG 4.6

wurden die kommunalen Leiharbeitsverhältnisse eingerichtet. Nur die Transferentzugsrate wurde in gewissen Einkommensbereichen etwas gesenkt, wenn auch nicht auf die Werte, die vom ifo Institut vorgeschlagen worden waren. Der neu konstruierten Sozialhilfe für erwerbsfähige Personen wurde der Name Arbeitslosengeld II gegeben, um anzudeuten, dass diese Hilfe die bisherige Arbeitslosenhilfe ersetzt. Das Arbeitslosengeld II ersetzt aber für erwerbsfähige Personen auch die alte Sozialhilfe, und es steht den bereits beschäftigten Beziehern niedriger Löhne mit Abschlägen als Lohnergänzung zur Verfügung wie schon die alte Sozialhilfe.

Die neue Anreizsituation auf dem Arbeitsmarkt wird in Abbildung 4.6 verdeutlicht, wobei die Kurven wiederum in 50-Euro-Schritten beim Einkommen berechnet sind. Die Abbildung zeigt die neue Brutto-Netto-Einkommenskurve, die aus

dem Kompromiss des Vermittlungsausschusses für das Jahr 2005 und den bis zum Herbst 2004 beschlossenen Korrekturen und Nachbesserungen resultiert, im Vergleich zur Aktivierenden Sozialhilfe und im Vergleich zum alten deutschen System, wie sie schon in den früheren Abbildungen dargestellt wurden.²¹ Alle Kurven umfassen die Gesamtheit der Steuern, Sozialbeiträge und Sozialeinkommen, die zu den jeweiligen Zeitpunkten in Westdeutschland gelten, wobei die Verhältnisse im Osten des Landes sich nur geringfügig unterscheiden. Die Bezugsbasis ist wieder die vierköpfige Musterfamilie, die schon oben betrachtet wurde.

Man erkennt sofort, dass der zu bezwingende Arbeitsberg in einem Bereich bis zu 900 Euro im Vergleich zur alten Sozialhilfe etwas flacher geworden ist und dass im Bereich zwischen etwa 1.000 und 2.000 Euro Bruttoeinkommen eine deutliche Verbesserung des Nettoeinkommens der Geringverdiener eingebaut wurde. Insgesamt ist der Anstieg aber immer noch sehr steil, und im Bereich von Bruttoeinkommen zwischen 1.600 und 1.950 Euro ist eine neue Höhle in der Eiger-Nordwand entstanden, wenn auch eine etwas kleinere, als sie beim Mainzer Modell vorgesehen war. Der Grund liegt im Wesentlichen in einer äußerst komplexen Wechselwirkung zwischen alternativen juristischen Einkommensdefinitionen und fiktiven Bedarfsrechnungen beim Kinderzuschlag. Der Zuschlag wird nur in einem engen Einkommensbereich gewährt. Wer sich mehr anstrengt und sein Bruttoeinkommen von 1.600 Euro auf 1.650 Euro erhöht, hat netto 169 Euro mehr, aber wer es dann von 1.650 auf 2.000 Euro erhöht, hat netto 47 Euro weniger in der Tasche. Insgesamt ist die Eiger-Nordwand zwar ein wenig flacher, dafür aber umso höher geworden. Während die alte Wand bei einem Bruttoeinkommen von monatlich 1.550 Euro endete, liegt die Oberkante der neuen nun bei 1.950 Euro.

Der Eingangsbereich bis zu einem Einkommen von 400 Euro gleicht bis auf eine geringfügige Parallelverschiebung nach links dem alten System. Hier liegt die Transferentzugsrate bei

85 %, sobald der anfängliche Freibetrag von 50 Euro überschritten wird. Deswegen ändert sich in diesem Bereich auch nichts an der Wirkungslosigkeit der Minijob-Regelung, wie sie oben beschrieben wurde. Die Förderung der Minijobs wird hier nach wie vor fast vollständig durch den Transferentzug kompensiert.

Der Bereich entwickelt allerdings insofern neue Hemmkräfte, als sehr viele Bezieher der bisherigen Arbeitslosenhilfe, je etwa eine Million im Westen und im Osten, nun daran gehindert werden, einer geringfügigen Nebenbeschäftigung nachzugehen. Bei der Arbeitslosenhilfe war es erlaubt, 165 Euro oder mehr zusätzlich zu verdienen, ohne dass es einen Transferentzug gab. Nun liegt der Freibetrag bei den erwähnten 50 Euro. Wer also als Arbeitslosenhilfeempfänger bislang 165 Euro im Nebenjob verdiente und dieses Geld ohne Abzüge behalten konnte, dem bleiben nach der Neuregelung von seinem Verdienst nur noch 67 Euro übrig. Eine Massenkündigung von Minijobs durch die ehemaligen Bezieher von Arbeitslosenhilfe ist die unweigerliche Folge.

Nach dem steilen Eingangsbereich kommt ein etwas flacherer Bereich bis 900 Euro, in dem die Transferentzugsrate deutlich gesenkt wurde. Nominal ist von einer Senkung auf 70 % die Rede, was an den ifo-Vorschlag erinnert. Diese Zahl bezieht sich aber auf das Nettoeinkommen statt wie beim ifo-Vorschlag auf das Bruttoeinkommen. Da in diesem Bereich bereits Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung anfallen, liegt die effektive Grenzbelastung bei etwa 80 %. Von jedem zusätzlichen Euro Bruttoverdienst bleiben also nur etwa 20 Cent übrig. Ob Michel bereit ist, den Berg unter diesen Bedingungen zu erklimmen, kann bezweifelt werden. Spätestens bei einem Einkommen von 900 Euro wird ihm die Puste ausgehen, denn die Eiger-Nordwand wird dort noch steiler.

Es folgt nämlich ein Bereich bis 1.600 Euro mit einer effektiven Grenzbelastung seines Bruttoeinkommens von durchschnittlich 89 %. Von jedem zusätzlich verdienten Euro bleiben

netto nur elf Cent übrig. Wer sein Einkommen durch eine Verlängerung der Arbeitszeit von 900 Euro auf 1.600 Euro erhöht, hat gerade einmal 74 Euro mehr in der Tasche. Das entspricht bei einem Arbeitnehmer, der brutto etwa zehn Euro verdient und seine monatliche Arbeitszeit von 90 auf 160 Stunden ausdehnt, einem Nettostundenlohn von gerade einmal 1,05 Euro. Schön dumm, wer sich darauf einlässt. Da bietet der Schwarzmarkt leicht zehnmal so viel.

Oberhalb von 1.600 Euro liegt die neue Höhle. Zunächst kommt bis zum Einkommen von 1.750 Euro ein stufiger Bereich mit einer negativen Grenzbelastung, weil plötzlich das Einkommen hoch genug ist, um den Kinderzuschlag erhalten zu können: Netto steigt das Einkommen schneller als brutto. Danach folgt bis zu einem Einkommen von 1.950 ein absolut senkrechtes Stück in der Höhle, dem ein gefährlicher Überhang im Bereich von 1.950 bis 2.000 Euro folgt. Hier kommt auch der Mutigste nicht weiter voran. Man verringert sein Nettoeinkommen, wenn man länger arbeitet und seinen Bruttolohn erhöht. Eine Höhle ähnlicher Art tritt nicht nur bei der Mutterfamilie mit zwei Kindern auf, sondern immer, wenn Kinder vorhanden sind. Nur bei Alleinstehenden wird sie vermieden.

Oberhalb der Höhle gibt es zwischen den drei Systemen, die in der Abbildung dargestellt sind, keine wesentlichen Unterschiede mehr. Die Kurve, die die Neuregelung für das Jahr 2005 darstellt, liegt nur deshalb etwas weiter rechts als die alte Kurve, weil hier auch die dritte Stufe der Steuerreform eingerechnet ist.

Der Gesetzgebungskompromiss war von der Absicht getragen, bei den Langzeitarbeitslosen den Verlust der Arbeitslosenhilfe erträglich zu gestalten. Deswegen wurde gegenüber dem im Jahr 2003 geltenden System bei Geringverdienern im Einkommensbereich von etwa 1.600 Euro pro Monat, was einem Stundenlohnsatz von gut zehn Euro entspricht, eine erhebliche Einkommensverbesserung eingebaut. Bei gegebenen Bruttolöhnen gerechnet, steigt bei dieser Personengruppe

das Nettoeinkommen gegenüber der Situation des Jahres 2003 um fast neun Prozent. Das ist für die Betroffenen erfreulich, doch angesichts der knappen Kassen der öffentlichen Hand ein Wert, der nur Verwunderung auslösen kann.

Wie hoch die fiskalischen Lasten sind, ist sehr schwer präzise zu berechnen, weil man über die Verhaltensänderungen, die als Folge der veränderten Anreizstrukturen entstehen, nur plausible Vermutungen anstellen kann. Modelle, die sie prognostizieren könnten, gibt es nicht. Deswegen abstrahieren fiskalische Belastungsrechnungen, wie sie üblicherweise angestellt werden, meist von solchen Verhaltenseffekten, basieren also auf einer so genannten statischen Analyse. Aber die statische Analyse untertreibt die wahren Lasten, weil unterstellt werden kann, dass die betroffenen Bürger auf die neuen Anreizstrukturen stets so reagieren, dass sie dadurch mehr Geld vom Staat bekommen. In dynamischer Analyse ergeben sich deshalb stets viel höhere Belastungen.

Eine statische Belastungsrechnung für die beschlossenen Reformen, die im ifo Institut angestellt wurde, kommt zu dem Ergebnis, dass mit der Einführung des Arbeitslosengeldes II auf den Staat eine Mehrbelastung von gut 2 Milliarden Euro zukommt. Dabei ist schon berücksichtigt, dass die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe zu einer Ersparnis von etwa 18 Milliarden Euro führen wird. Außerdem sind die Effekte auf die Steuereinnahmen, die Sozialversicherungsbeiträge und eine Reihe weiterer fiskalischer Parameter berücksichtigt.

Bei einer dynamischen Analyse muss man in Rechnung stellen, dass nun manche Arbeitnehmer in die bequeme Höhle absteigen werden, wo sie mit weniger Arbeit mehr Nettoeinkommen haben. Andererseits wird es manche geben, die nun eher den Aufstieg bis vor oder in die Höhle schaffen.

Man muss im Prinzip ferner berücksichtigen, dass die Verringerung des Arbeitsangebots der absteigenden Gruppe mit einer Erhöhung der Anspruchslöhne einhergeht und deshalb Stellen vernichtet wird. Umgekehrt wird die wachsende

Bereitschaft, von unten in die Höhle hineinzusteigen und mehr Arbeit anzubieten, den gegenteiligen Effekt haben.

Eine umfassende Analyse dieser Zusammenhänge liegt bislang nicht vor. Deshalb kann hier nur das Ergebnis einer ersten groben Abschätzung wiedergegeben werden, die auf vier einfachen Verhaltensannahmen basiert, die für die verschiedenen Familientypen gelten. Erstens: Alle Möglichkeiten, das Nettoeinkommen durch eine Verringerung der Arbeitszeit zu vergrößern, werden genutzt. Zweitens: Alle Arbeitnehmer, die mit ihrem Einkommen derzeit unterhalb der Höhle liegen, jedoch mindestens 900 Euro verdienen, arbeiten so viel mehr, dass sie in die Höhle hineinkommen, also die Kinderzuschläge erhalten. Drittens: Alle Arbeitnehmer mit Einkommen im Bereich von 400 bis 900 Euro weiten ihre Arbeitszeit aus, bis sie 900 Euro verdienen. Viertens: 300.000 ehemalige Bezieher von Arbeitslosenhilfe finden nun ein Vollarbeitsverhältnis, in dem sie keine Unterstützung mehr benötigen. Unter diesen Annahmen ist mit einer Zusatzbelastung des Staates von 5 Milliarden Euro statt nur 2 Milliarden Euro zu rechnen, wie sie sich bei der statischen Analyse ergaben. Diese Zahl kann, es sei noch einmal betont, nicht im Sinne einer belastbaren Prognose verstanden werden. Aber sie zeigt doch die fiskalischen Risiken auf, die mit der Einführung des Arbeitslosengeldes II verbunden sind.

Das wird insbesondere auch dann klar, wenn man diese Reform mit dem ifo-Vorschlag der Aktivierenden Sozialhilfe vergleicht. Wie oben schon erwähnt wurde, hatte das ifo Institut auf der Basis von ökonometrisch begründeten Vermutungen über die Verhaltenseffekte einen Budgetüberschuss im Umfang von etwa 7 Milliarden Euro errechnet. Die Mehrbelastung, die beim Arbeitslosengeld II im Vergleich zur Aktivierenden Sozialhilfe entsteht, liegt demnach in dynamischer Rechnung bei etwa 12 Milliarden Euro pro Jahr. Dabei wurden insbesondere auch die für den Staat teuren Mitnahmeeffekte eingerechnet, die aus einer Lohnsenkung bei den bereits Beschäftigten resultieren und die das Kennzeichen einer jeden

erfolgreichen Beschäftigungsförderung sind. Außerdem wurde auch bei dieser Rechnung die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe bereits berücksichtigt.

Führt man zum Vergleich auch für die Aktivierende Sozialhilfe eine statische Belastungsrechnung durch, so ergibt sich ein Überschuss von gar 13 Milliarden Euro für den Staat. In statischer Rechnung ist die fiskalische Last beim Arbeitslosengeld II also jedes Jahr um etwa 15 Milliarden Euro größer als bei der Aktivierenden Sozialhilfe, was eine ähnliche Größenordnung ist wie bei der dynamischen Rechnung.

Problematischer noch als für das Staatsbudget sind die Verhaltenseffekte für den Arbeitsmarkt und die deutsche Volkswirtschaft. Offenbar wird eine Art Drei-Klassen-System geschaffen. Die erste Klasse schafft den Sprung bis in den Bereich durchschnittlicher Einkommen und erhält kein Arbeitslosengeld II. Die zweite Klasse besteht aus voll beschäftigten Geringverdienern, die für Stundenlöhne im Bereich von zehn bis elf Euro arbeiten. Sie begeben sich in die neue Höhle und sind darin gefangen. Ein Blick auf die Gehaltsbeispiele der Abbildung 4.3 zeigt, dass alle Gehaltsstufen vom ungelerten Arbeiter der nordrhein-westfälischen Eisen- und Stahlindustrie bis zur Krankenschwester der Gehaltsgruppe BAT Kr V dazu gehören. Die dritte Gruppe findet den Anschluss nicht und bleibt nach wie vor fassungslos ohne Arbeit vor der Eiger-Nordwand stehen.

Alles in allem ist zu vermuten, dass unter dem Einfluss der Reform die gemessene Arbeitslosigkeit zurückgeht, weil die ehemaligen Empfänger von Arbeitslosenhilfe sich nun regen müssen. Ein kleiner Nebenjob ist nicht mehr attraktiv, und das Arbeitslosengeld II reicht nicht aus, den bisherigen Lebensstandard zu finanzieren. Man muss also, um seinen Lebensstandard zu halten, ein solides Vollzeit-Arbeitsverhältnis suchen und die neue Eiger-Nordwand mit einem Riesensatz auf einmal überspringen.

Viele werden den Sprung nicht schaffen und stattdessen

ohne Arbeit eine Minderung ihres Sozialeinkommens hinnehmen, weil das neue Arbeitslosengeld II nur unwesentlich höhere Anreize bietet, geringer bezahlte Stellen anzunehmen, als es die alte Sozialhilfe tat. Die effektive Grenzbelastung ist zwar nicht mehr 100 %, aber sie ist mit Werten, die je nach Einkommensbereich zwischen 80 % und 89 % liegen, immer noch viel zu groß, als dass man eine nennenswerte Belegung des Arbeitsmarktes erwarten könnte. Es kann deshalb nicht die Rede davon sein, dass die Agenda 2010 in der Lage ist, einen funktionsfähigen Arbeitsmarkt zu schaffen, der den sozialen Aufstieg ermöglicht. Der Arbeitsmarkt war vor der Agenda 2010 schon kaputt, und er ist nun auch noch in den vergleichsweise höheren Einkommensbereichen kaputtgemacht worden, wo er vorher noch leidlich funktionierte.

Der Misserfolg der Politik war absehbar, als klar war, dass die Parteien an den Eckregelsatz der Sozialhilfe nicht heran wollten. Im Kompromiss vom Dezember 2003 wurde versucht, die Verzerrungen im Niedriglohnsektor allein über eine partielle Verbesserung des Hinzuverdienstes zu vermeiden. Aber so geht es beim besten Willen nicht. Will man die Politik der Verbesserung des Transferentzugs bis zu höheren Einkommen durchhalten, um überall adäquate Anreize für Mehrarbeit und sozialen Aufstieg zu schaffen, dann wird das System unbezahlbar für den Staat. Und kappt man die Hinzuverdienstmöglichkeiten bei höheren Einkommen, um die Kosten des Staates in Grenzen zu halten, dann entsteht unweigerlich eine neue Eiger-Nordwand mit den negativen Anreizwirkungen, die beschrieben wurden.

Möglich ist deshalb nur eine Reform, bei der die Sozialhilfe der Erwerbsfähigen im Ausgleich für die Verbesserung der Hinzuverdienstmöglichkeiten gekappt wird. Eine solche Reform verringert einerseits die fiskalischen Lasten des Staates, und andererseits verbessert sie bei den Betroffenen die Anreize, niedrigere Löhne zu akzeptieren, wodurch dann mehr Stellen geschaffen werden. Sie verbessert sogar den Lebensstandard der Geringverdiener, weil diese schon bei einer

Halbtagsbeschäftigung so viel verdienen werden wie bei dem durch Hartz IV induzierten Nichtstun. Um soziale Härten zu vermeiden, muss man bei einer solchen Reform dann aber sicherstellen, dass wirklich jeder einen Arbeitsplatz findet, wenn er ihn sucht. Dieses Problem löst der ifo-Vorschlag, wie oben beschrieben, indem die Kommunen verpflichtet werden, als Notanker Vollzeit-Leiharbeitsplätze zur Verfügung zu stellen, die in Höhe der früheren Sozialhilfe beziehungsweise des Arbeitslosengeldes II, wie es zu Beginn des Jahres 2005 gewährt wurde, entlohnt werden.

Der Regierungsvorschlag sucht die Defizite des Transfer tariffs durch eine Kombination von härteren Zumutbarkeitsregeln und Ein-Euro-Jobs zu kompensieren. Die Kommunen sollen den Beziehern des Arbeitslosengeldes II Stellen anbieten, die mit nur einem Euro honoriert sind, den Betroffenen also kaum mehr Einkommen als das neue Arbeitslosengeld II gewähren. Wer einen angebotenen Ein-Euro-Job nicht annimmt, dem kann das Arbeitslosengeld II gekürzt oder verweigert werden, denn der Ein-Euro-Job wird im Sinne des Sozialrechts als zumutbar definiert. Im Idealfall wird diese Regelung die gewünschten Belegungseffekte auf dem Arbeitsmarkt bringen, denn materiell kommt sie dann der Aktivierenden Sozialhilfe nahe.

Welche Ein-Euro-Jobs aber wirklich zumutbar sind, ist rechtlich noch nicht geklärt. Die Beweislast liegt in jedem Einzelfall beim Staat. Auch ist unklar, welche Abschläge bei der Sozialhilfe im Verweigerungsfall effektiv durchsetzbar sein werden. Rechtsunsicherheit und Willkür sind zu erwarten. Eine Prozesslawine droht.

Es kommt hinzu, dass der Regierungsvorschlag keine überzeugenden Vorstellungen darüber enthält, was die Kommunen mit den ihnen anvertrauten Arbeitskräften tun sollen. Im Zweifel werden diese Arbeitskräfte so eingesetzt werden, dass sie den privaten Arbeitgebern auf den lokalen Arbeitsmärkten Konkurrenz machen.

Das ifo-Modell vermeidet diese Probleme. Der Sozialhilfe-

Abschlag im Falle der Nicht-Arbeit ist klar geregelt, ohne dass sich die Zumutbarkeitsfrage stellt und ohne dass der Staat in Beweisnot kommen kann. Wie viel Geld man bei welchem selbst verdienten Einkommen vom Staat erhält, kann tabellarisch festgelegt werden, ähnlich wie es beim Steuertarif geschieht, nur mit anderem Vorzeichen. Und die Konkurrenz auf dem lokalen Arbeitsmarkt wird vermieden, weil die Kommunen die ihnen anvertrauten Personen über Leiharbeitsverhältnisse den privaten Arbeitgebern zur Verfügung stellen. Wie schon erwähnt, trocknet der Schwarzmarkt aus, weil die Sozialhilfebezieher keine Zeit mehr für die Schwarzarbeit haben und das lokale Handwerk über billige Arbeitskräfte verfügt.

Das Programm führt zur Vollbeschäftigung der gering Qualifizierten, denn es wird einen von null verschiedenen Honorarsatz geben, zu dem praktisch für jeden Arbeitssuchenden zumindest ein Leiharbeitsverhältnis begründet werden kann. Größer als null ist nämlich selbst die Produktivität der schwächsten Mitglieder der Gesellschaft. Jeder wird gebraucht, was auch immer er beizusteuern in der Lage ist.

Der Kompromiss der Parteien vom Dezember 2003 kam unter großem Zeitdruck zustande. In hektischen Nachtsitzungen haben Arbeitsgruppen plausibel klingende Leitsätze in wohlklausulierte Paragraphen übertragen. Das Ergebnis dieser Bemühungen ist eine geringfügige Verbesserung des Anreizsystems mit erheblichen Inkonsistenzen, aber keine durchschlagende Reform. Wer Reformen macht, indem er bloße Worte zu Papier bringt, ohne die Einkommens-Transfer-Kurven in ein Diagramm wie Abbildung 4.6 einzuzeichnen, muss sich verhaspeln. Die Zusammenhänge sind viel zu komplex, als dass sie der bloßen Semantik verbal formulierter Gesetzestexte zugänglich wären. Deshalb muss der Gesetzgeber noch einmal zur Tat schreiten und die Agenda 2010 von ihren Kunstfehlern befreien. Das Arbeitslosengeld II muss völlig neu konstruiert werden. Die Aktivierende Sozialhilfe des ifo Instituts zeigt den Weg dazu auf. Nach Hartz IV muss nun Hartz V kommen.

Frühverrentung: die Blüm'sche Teufelsspirale

Die Ignoranz der Sozialpolitiker gegenüber ökonomischen Anreizmechanismen, die sie mit ihren Vorschlägen in Gang setzen, ist schier grenzenlos. Ein früheres Beispiel in dieser Richtung sind die Frühverrentungsmodelle des Ministers Blüm. Auch diese Modelle sind nämlich im Grunde Lohnersatzsysteme, ungeachtet der etwas anderen Klassifizierung durch die Juristen. Deshalb werden sie in diesem Kapitel mitbehandelt, anstatt in das Rentenkapitel verschoben zu werden.

Norbert Blüm war von 1982 bis 1998 Bundesminister für Arbeit. Er hat die wegweisende Rentenreform des Jahres 1992 durchgeführt, und er hat mit dem demografischen Faktor, den er noch kurz vor Ende seiner Amtszeit eingeführt hatte, der aber dann von der SPD wieder kassiert wurde, nützliche Reformen auf den Weg gebracht. Weniger glücklich war seine Hand bei den verschiedenen Vorruhestandsmodellen, die er zu verantworten hatte.

Blüm vertrat die These vom schrumpfenden Job-Kuchen. Den Deutschen gehe die Arbeit aus, und deshalb müsse man den geschrumpften Job-Kuchen besser verteilen, so lautete seine Devise. Die Frühverrentung war aus seiner Sicht der Königsweg, eine bessere Verteilung der Arbeit zu erreichen. Indem man die älteren Arbeitnehmer aus dem Produktionsprozess herausnahm, schaffte man Platz für die jüngeren, so schien es.

Leider war das alles ziemlicher Unsinn. Den festen Job-Kuchen gibt es nämlich nicht. Bei flexiblen Löhnen wäre es nicht nötig gewesen, Alte zu entlassen, um Junge einzustellen. Die Marktwirtschaft hat Arbeit für alle, wenn man sie nur lässt. Wenn ältere Menschen vorzeitig in den Ruhestand geschickt werden, dann schrumpft das Sozialprodukt, weil der Beitrag dieser Menschen zur aggregierten Wertschöpfung entfällt. Und indem die Wertschöpfung entfällt, entfällt auch gesamt-

wirtschaftliche Nachfrage. Die Volkswirtschaft sackt auf ein kleineres Aktivitätsniveau zusammen. Der Kuchen an produzierten Gütern, der von allen zusammen konsumiert werden kann, ist kleiner, als er es sonst gewesen wäre.

Wahr wird die Theorie vom Job-Kuchen erst, wenn die Arbeitnehmer von den Gewerkschaften oder von Lohnersatzleistungen an flexiblen Reaktionen auf die Ungleichgewichte des Marktes gehindert werden. Zu diesen Lohnersatzleistungen zählen nicht nur die schon erwähnte Arbeitslosenhilfe, die Sozialhilfe und das Arbeitslosengeld, sondern auch die Frührenten selbst, jedenfalls in ökonomischer Betrachtung. Indem die Möglichkeit geschaffen wurde, bei nur geringen Rentenkürzungen aus dem Arbeitsleben auszuschneiden, wurden gerade auch bei älteren Menschen, die ihren Job verloren hatten, Anspruchslöhne gegenüber möglichen Arbeitgebern aufgebaut, die weit über ihrer Produktivität lagen. Dadurch wurde, und das ist die Ironie der Blüm'schen Politik, die Knappheit an Arbeitsplätzen vergrößert, die der Minister durch seine Frühverrentungsmodelle gerechter verwalten wollte.

Die Frühverrentung wäre kein Problem für den Arbeitsmarkt, wenn sie zu Bedingungen erfolgen würde, die auch für den Staat fair sind, und wenn man weiterarbeiten könnte, obwohl man die Rente bezieht. Beides ist nicht der Fall. Weiterarbeiten darf man nicht. Allenfalls geringfügige Jobs mit einem Einkommen von maximal 345 Euro sind erlaubt.²² Und die Abschläge, die die Frührentner hinnehmen müssen, sind viel kleiner, als es versicherungsmathematisch geboten ist. Die Abschläge bei der monatlichen Rente betragen pro Jahr, das man vor dem Regelzeitpunkt von 65 Jahren in Rente geht, 3,6%. Ein Abschlag von circa 8% wäre stattdessen korrekt. Nur er würde sicherstellen, dass der Rentenbezieher bis zum Tode nicht mehr vom Staat bekommt, als wenn er regulär in Rente gegangen wäre.

Ein Arbeitnehmer mit dem durchschnittlichem Einkommen der Pflichtversicherten, der die Frühverrentung ab 60 Jah-

ren in Anspruch nimmt und die Zahl seiner Beitragsjahre dadurch von 45 auf 40 verringert, erhält nach der Gesetzeslage des Jahres 2004 ein Geschenk vom Staat, das in Gegenwartswerten ausgedrückt bei circa 46.000 Euro liegt. Das Geschenk muss von den aktiven Arbeitnehmern und Arbeitgebern in Form höherer Beiträge zur Rentenversicherung bezahlt werden. Die Frühverrentung verteuert die reguläre Arbeit und vernichtet auf diese Weise weitere Arbeitsplätze. Die Arbeitslosenzahlen steigen nur noch schneller, und alsbald kommt der Ruf nach noch mehr Frühverrentungsmodellen, um zusätzliche Arbeitsplätze freizuräumen. Das erhöht die Arbeitskosten weiter und führt nach einer neuen Anpassungsrunde wiederum zu einer Zunahme der Arbeitslosigkeit. Es ist immer das gleiche Spiel: Arbeitslosigkeit wird durch Lohnersatzsysteme abgefangen, die Steuern oder Sozialabgaben müssen erhöht werden, dadurch verschwinden noch mehr Stellen, noch mehr Lohnersatz muss gezahlt werden und so weiter. Das ist die innere Logik der Teufelsspirale, in der die Wirtschaft und der Sozialstaat der Bundesrepublik Deutschland bis zum heutigen Tage verfangen sind.

Norbert Blüm hat an dieser Spirale kräftig gedreht, als er im Jahr 1984 den Vorruhestand mit einer Frühverrentungsmöglichkeit ab 58 Jahren einführte und 1987 die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes für ältere Arbeitslose auf 32 Monate verlängerte. Blüm hat der Frühverrentungsidee dann noch einmal einen kräftigen Schwung gegeben, als er im Jahr 1996 das System der Altersteilzeit einführte, mit Hilfe dessen ältere Arbeitnehmer eine Erhöhung ihres Stundenlohnsatzes um etwa 40% realisieren können, wenn sie sich bereit erklären, nur noch die halbe Zeit zu arbeiten. Wer das Blockmodell der Altersteilzeit realisiert, hat die Möglichkeit, sein Erwerbsleben bereits mit 57 Jahren zu beenden.

Auch Blüms Nachfolger Walter Riester hat nachgeschoben, indem er die zuvor bereits beschlossene Reform der Erwerbsminderungsrenten so entschärfte, dass geringe Arbeitsmarkt-

chancen weiterhin als Kriterium für die Gewährung von Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten gelten, was einen Weg für den vorzeitigen Ausstieg älterer Arbeitnehmer aus dem Erwerbsleben offen hielt. Beide Politiker haben sich in dieser Hinsicht nicht mit Ruhm bekleckert, auch wenn anzuerkennen ist, dass sie an anderer Stelle Sinnvolles geleistet haben.

Als Norbert Blüm im Jahr 1982 das Amt des Arbeitsministers antrat, lag das durchschnittliche Verrentungsalter wegen vorzeitiger Berufs- und Erwerbsunfähigkeit bei 56 Jahren. Als Walter Riester im Jahr 2002 sein Amt abgab, betrug der entsprechende Wert 51,5 Jahre.²³ Besonders dramatisch hat sich die Zahl der Zugänge bei Altersrenten wegen Arbeitslosigkeit beziehungsweise nach Absolvierung der Altersteilzeit erhöht. Sie stieg im genannten Zeitraum von jährlich rund 40.000 auf rund 170.000, wobei im Jahr 1995 ein Spitzenwert von 300.000 erreicht wurde.²⁴ Ziemlich genau 400.000 Personen nahmen Ende 2004 den Vorruhestand in Anspruch, und 87.000 machten vom Altersteilzeitmodell Gebrauch.²⁵

Die Hoffnung, dass die freigegebenen Stellen anschließend für junge Arbeitnehmer zur Verfügung stünden, hat sich in vielen Fällen nicht erfüllt, weil die Unternehmen die Frührentenprogramme zu einem massiven Arbeitsplatzabbau genutzt haben. Das ökonomische Problem bei dem Ansatz war die Verringerung der Lohnflexibilität, die mit der großzügigen Offerte von Lohnersatz bei verfrühtem Ausscheiden aus dem Arbeitsverhältnis verbunden war. Sie hat den ersatzlosen Abbau von Arbeitsplätzen beschleunigt und die Schaffung von neuen Arbeitsplätzen verhindert, die für die Integration neuer Arbeitskräfte, die aus dem Ausland, von der Schulbank oder aus den Treuhand-Betrieben kamen, erforderlich gewesen wären. Während der Amtszeiten von Blüm und Riester, von 1982 bis 2002, stieg die Zahl der Arbeitslosen in Westdeutschland um 800.000, von 1,8 Millionen auf 2,6 Millionen, und in Ostdeutschland kamen noch einmal etwa 1,4 Millionen hinzu.

Gerade auch angesichts der demografischen Probleme, über

die in Kapitel 7 noch ausführlich berichtet wird, war die Prämierung der Frühverrentung das Gegenteil dessen, was volkswirtschaftlich geboten war. Wenn die Menschen immer älter werden und wenn immer weniger Kinder nachwachsen, die sie ernähren können, dann müssen sie nicht früher, sondern später in Rente gehen. Statt der Herabsetzung ist die Heraufsetzung des Rentenalters das richtige Rezept gegen die deutsche Wachstumsschwäche (vergleiche Kapitel 7). Es ist absurd, wenn ein Land, dem es schwer fällt, die Vereinigungslasten zu schultern, leistungsfähige und leistungswillige Menschen daran hindert, ihre Leistung beizusteuern. Dieses Urteil folgt dem gesunden Menschenverstand, und es folgt auch aus der volkswirtschaftlichen Analyse. Man muss sich wirklich fragen, ob die Arbeitsminister damals wussten, was sie taten.

Aber vielleicht wussten sie es in der Tat. Es gibt auch rationale Motive, die sie geleitet haben könnten. Eines davon hat mit den Wahlen zu tun. Rentner zählen nicht als arbeitslos, wenn sie nicht arbeiten, junge Leute hingegen schon. Deswegen könnte der Gedanke verlockend gewesen sein, einen Teil der Arbeitslosigkeit in der Rente zu verstecken. Dass die Gesamtzahl der Jobs mittelfristig schrumpfen würde, weil hohe Anspruchslöhne aufgebaut und hohe Finanzierungslasten entstehen würden, war ein Problem, mit dem man sich später immer noch würde beschäftigen können. Zunächst einmal galt es, das Thema Arbeitslosigkeit aus den Medien zu nehmen und die nächste Wahl zu gewinnen. Oder war es die Gewerkschaftsnähe, die die Arbeitsminister zu Erfüllungsgehilfen einer exzessiven Hochlohnpolitik gemacht hat, indem sie dafür sorgten, dass die von dieser Politik produzierten Arbeitslosen sozialverträglich aus dem Markt entfernt werden konnten? War es vielleicht sogar der Wunsch, durch die Verknappung des Faktors Arbeit, quasi von allein, eine Lohnerhöhung herbeizuführen und den Gewerkschaften auf diese Weise in die Hände zu spielen? Das alles ist leider unbekannt. Nur die Politiker selbst wissen, warum sie taten, was sie taten.

Frühverrentung mit freiem Hinzuverdienst: der bessere Weg

So kann das jedenfalls nicht weitergehen. Deutschland braucht einen neuen Sozialstaat, der von anderen Prinzipien geleitet wird als denen, die hinter der Lohnersatzideologie stehen. Das Verstecken von Arbeitslosigkeit, die heimliche Komplizenschaft mit den Gewerkschaften, das Bezahlen von Nicht-Arbeit, die Konkurrenz zwischen Sozialstaat und privater Wirtschaft, das kann so nicht bleiben, denn dann geht unsere Wirtschaft und mit ihr das ganze Land zugrunde.

Die älteren Arbeitnehmer, die Blüm und Riester aussteuern wollten, werden gebraucht, um das Gemeinwesen mitzutragen und sich, soweit sie es noch können, selbst zu ernähren. Sie sollten nicht durch künstliche Anreize veranlasst werden, den jungen Arbeitnehmern zur Last zu fallen. Es kann nicht Aufgabe des Staates sein, Systeme zu erfinden, die den frühzeitigen Rückzug aus der Arbeitswelt fördern. Diese Entscheidung muss jedem selbst überlassen bleiben.

Sämtliche Frühverrentungsmodelle der bisherigen Art müssen abgeschafft werden, und nur ein radikal verändertes Modell darf noch bleiben. Wer früher in Rente gehen will, kann das im Rahmen der heutigen Fristen tun, aber er muss für jedes Jahr, das er früher aufhört, als es dem Regelalter entspricht, einen versicherungsmathematisch korrekt berechneten Abschlag hinnehmen. Das gilt unabhängig davon, wie dieses Regelalter in Zukunft festgelegt werden wird. Unter heutigen Verhältnissen muss man bei einem Mann mit einer durchschnittlichen Berufskarriere, wie schon erwähnt, mit Abschlägen im Umfang von etwa 8 % pro Jahr rechnen. Eine Voraussetzung für die neue Art der Frühverrentung ist freilich, dass die Rente dann nicht unter den Sozialhilfesatz fällt, sodass der früh Verrentete auf diese Weise nur wieder mehr Kosten für den Staat verursachen würde. Arbeitnehmern, bei denen dies der Fall wäre, ist der Frühverrentungsanspruch zu versagen.

Zur Aufbesserung der niedrigeren Frührente, die sich nach dem neuen Modell ergibt, sollte der volle Hinzuverdienst in einem beliebigen regulären Arbeitsverhältnis erlaubt werden, so wie es auch heute schon für Personen der Fall ist, die mit 65 Jahren in die Rente gehen.²⁶ Damit es zu keinem Missbrauch dieser Regelung gegenüber dem bisherigen Arbeitgeber kommt, ist das alte Arbeitsverhältnis zum Zeitpunkt der Frühverrentung freilich zunächst zu beenden. Es steht den beteiligten Parteien frei, dieses Arbeitsverhältnis oder auch ein anderes anschließend neu zu begründen, wenn sie es beide so wollen.

Die Hinzuverdienstmöglichkeit wird den Effekt haben, dass die Lohnansprüche, die ältere Arbeitnehmer gegenüber potentiellen Arbeitgebern geltend machen, sehr viel geringer sind, als es heute der Fall ist. Die tatsächlichen Löhne werden auf dem Markt für ältere Arbeitskräfte fallen, und die Unternehmer werden in ihren Schubladen mit möglichen Beschäftigungsideen mehr Projekte finden, deren Realisierung für sie profitabel ist. Deshalb wird der Job-Kuchen wachsen, und die Mehrbeschäftigung der Alten wird nicht zu Lasten der Arbeitsplätze für die Jungen gehen.

Viele Menschen werden sich dafür entscheiden, die Frührente mit einer weniger belastenden und geringer bezahlten Tätigkeit zu kombinieren. Viele werden ein Teilzeitarbeitsverhältnis präferieren, sei es beim alten Arbeitgeber oder bei einem neuen. Es wird sich ein zweiter Arbeitsmarkt entwickeln, auf dem man tätig ist, nachdem die eigentliche Berufskarriere bereits abgeschlossen ist, ähnlich wie das in Italien, Japan oder den USA der Fall ist. Die Wirtschaftstätigkeit auf diesem zweiten Arbeitsmarkt würde einen Beitrag zum Wachstum der Volkswirtschaft und zum allgemeinen Wohlstand leisten.

ANMERKUNGEN

DER SOZIALSTAAT: MÄCHTIGSTER KONKURRENT DER WIRTSCHAFT

- 1 Sie bleiben freilich auch wegen des Phänomens der so genannten adversen Selektion unversichert: Sofern der Versicherer seine Prämien mangels Information zwischen guten und schlechten Risiken nicht unterscheiden kann, die Versicherten ihren Risikotyp aber kennen, werden sich die guten Risiken beim Kauf von Policen zurückhalten oder gar keine Verträge abschließen. Gibt es viele Risikoklassen, kann es sein, dass am Markt nur ein Restmarkt für die ganz schlechten Risiken übrig bleibt, obwohl die guten Risiken eigentlich Interesse an einem Versicherungsschutz haben und bereit sind, Prämien zu zahlen, die ausreichen, die Versicherungsunternehmen für die Übernahme ihrer Risiken zu kompensieren. Die adverse Selektion ist neben der angesprochenen Problematik des späten Vertragszeitpunkts ein zweiter respektabler Grund für staatlichen Versicherungsschutz oder doch zumindest einen staatlichen Versicherungszwang.
- 2 Die durchschnittlichen monatlichen Pro-Kopf-Ausgaben an laufender Hilfe zum Lebensunterhalt für Empfänger außerhalb von Einrichtungen stiegen von 1970 bis 2000 von 123 DM auf 485 DM an (Faktor 3,95), während die durchschnittlichen Nettolöhne und -gehälter der Arbeitnehmer von 892 DM auf 2.687 DM stiegen (Faktor 3,01). Vergleiche Statistisches Bundesamt, Fachserie K, Reihe 1 (1970), Fachserie 13, Reihe 2 (2000), Fachserie 18, Reihe S. 21. Die Zahl der Sozialhilfeempfänger wurde bei dieser Rechnung durch den Mittelwert der jeweiligen Jahresanfangs- und -endwerte approximiert. Man beachte, dass die genannten Durchschnittswerte für die Sozialhilfe recht niedrig erscheinen, weil auch die genannte ergänzende Sozialhilfe, die an Geringverdiener bezahlt wird, eingerechnet ist. Andererseits ist auch das erwähnte durchschnittliche Nettoeinkommen nicht

- mit dem Durchschnittseinkommen eines Vollbeschäftigten gleichzusetzen, weil Teilzeitbeschäftigte erfasst sind. Die Sozialhilfe für eine westdeutsche Familie mit zwei Kindern war im Jahr 2000 mit monatlich 2.907 DM um circa 8% höher als die erwähnten durchschnittlichen Nettolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer und lag bei circa 76% des Nettohaushaltseinkommens (einschließlich Kindergeld) des westdeutschen vollbeschäftigten Durchschnittsverdieners, das (ebenfalls für die Familie mit zwei Kindern) mit 3.829 DM zu veranschlagen war.
- 3 Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt in und außerhalb von Einrichtungen. Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt in Einrichtungen 1980: während des Jahres, nicht am Jahresende. Hinzu kamen am Jahresende 2000 noch 303.000 Empfänger von Regelleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Statistisches Bundesamt, Fachserie 13, Reihe 2, Sozialhilfe 2000, S. 130 und 134.
 - 4 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2000/2001, Chancen auf einen höheren Wachstumspfad, Wiesbaden 2000, S.92–94. Vergleiche auch B. Fitzenberger, Wages and Employment Across Skill Groups. An Analysis for West Germany, ZEW Economic Studies, Band 6, Physica, Heidelberg 1999, und die dort angegebene Literatur.
 - 5 Vergleiche A. Reinberg und M. Hummel, Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten, Reale Entwicklung oder Statistisches Artefakt?, IAB Werkstatt Bericht Nr. 4, 2002.
 - 6 Siehe <http://www.pub.arbeitsamt.de>.
 - 7 Vergleiche H.-W. Sinn, Ch. Holzner, W. Meister, W. Ochel und M. Werding, Aktivierende Sozialhilfe, ifo Schnelldienst 55, 2002, Nr. 9 Sonderausgabe, S.40.
 - 8 Statistisches Bundesamt, Ergebnisse des Mikrozensus, auf Anfrage, August 2003.
 - 9 Vergleiche Kapitel 8, Abschnitt »Zuwanderung in die Arbeitslosigkeit«.
 - 10 OECD, Knowledge and Skills for Life, First Results from the OECD Programme for International Student Assessment (PISA) 2000, Paris 2001, sowie insbesondere: Max-Planck-Insti-

- tut für Bildungsforschung, Pisa 2000, OECD Pisa, Zusammenfassung zentraler Befunde, Programme for International Student Assessment, Berlin 2001, S.21.
- 11 Fortschreibung der Untersuchung von H.-W. Sinn et al., Aktivierende Sozialhilfe, a.a.O., S.37, wo der Rechtsstand des ersten Halbjahres 2002 dargestellt ist.
 - 12 In diesem Modellhaushalt ist im Einkommensbereich zwischen 1.570 Euro und 2.470 Euro brutto eine sukzessive Kürzung des Wohngeldanspruchs zu beachten. Die Grenzbelastung liegt dort höher, als es wegen der Steuern und Sozialabgaben zu erwarten wäre.
 - 13 Genaue Darstellungen für alternative Familientypen, freilich nach dem Rechtsstand des Jahres 2002, findet man in H.-W. Sinn et al., Aktivierende Sozialhilfe, a.a.O., S.34–38.
 - 14 1. und 2. Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, BGBl, Teil I, Nr. 87, 30. 12. 2002, S.4607-4636.
 - 15 Eine volkswirtschaftliche Analyse findet man bei H.-W. Sinn, Migration, Social Standards and Replacement Incomes. How to Protect Low Income Workers in the Industrialized Countries against the Forces of Globalization and Market Integration, International Institute of Public Finance, Plenarvortrag, Mailand, August 2004, CESifo Working Paper Nr. 1265, 2004.
 - 16 Vergleiche H.-W. Sinn, Die Höhle in der Eiger-Nordwand. Eine Anmerkung zum Mainzer Modell und zum Wohlfahrtsstaat an sich, ifo Schnelldienst 55, 2002, Nr. 3, S.20–25, wo das ursprüngliche Modell aus Rheinland-Pfalz behandelt wird, sowie H.-W. Sinn et al., Aktivierende Sozialhilfe, a.a.O. (bundesweite Regelung; Rechtsstand 1. Halbjahr 2002).
 - 17 Siehe H.-W. Sinn et al., Aktivierende Sozialhilfe, a.a.O. (Mai 2002); sowie Ch. Holzner, W. Ochel und M. Werding, Vom OFFENSIV-Gesetz zur »Aktivierenden Sozialhilfe«, ifo Forschungsberichte Band 17, München 2003.
 - 18 Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit, Kommissionsbericht unter dem Vorsitz von P. Hartz im Auftrag der deutschen Bundesregierung, Berlin, 16. August 2002.

- 19 Vergleiche Hartz-Kommission, a.a.O., Rechenbeispiel S.155, Abbildung 23, und H.-W. Sinn, Das Herz von Hartz, Handelsblatt, Nr. 158, 19. August 2002, S.8.
- 20 Vergleiche Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Reform des Sozialstaats für mehr Beschäftigung im Bereich gering qualifizierter Arbeit. Gutachten vom 29. Juni 2002, Hamburg 2002; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2002/03: Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum, Wiesbaden 2002, insbes. Tz.433–457.
- 21 Gegenüber der Darstellung in der sechsten Auflage dieses Buches ergeben sich gewisse Änderungen im Kurvenverlauf, weil im Kommunalen Optionsgesetz vom 30. Juli 2004 die Regelungen zum Kinderzuschlag geändert wurden. Außerdem gibt es inzwischen neue Berechnungsdetails gemäß der von der Bundesregierung am 29. September 2004 beschlossenen Verordnung zur Berechnung von Einkommen sowie zur Nichtberücksichtigung von Einkommen und Vermögen beim Arbeitslosengeld II/Sozialgeld. Vergleiche <http://www.bmwa.bund.de/Redaktion/Inhalte/Downloads/entwurf-verordnung-berechnung-einkommen,property=pdf.pdf>.
- 22 Alle Angaben beziehen sich auf den Rechtsstand des Jahres 2004 und 2005.
- 23 Vergleiche Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, VDR, Hrsg., Rentenversicherung in Zeitreihen, Frankfurt 2002, S.58f., 113.
- 24 Vergleiche Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, VDR, Hrsg., Rentenversicherung in Zeitreihen, Frankfurt 2002, S.51.
- 25 Vergleiche Bundesagentur für Arbeit, Arbeitsmarkt in Zahlen, Aktuelle Daten, Januar 2005, Tabelle 1.2
- 26 Ein Hinzuverdienst ist in Deutschland derzeit erst nach Erreichen der Regelaltersgrenze von 65 Jahren unbeschränkt möglich. Wer eine Altersrente bereits vor Erreichen dieser Grenze bezieht, unterliegt einer Hinzuverdienstgrenze von 345 Euro, falls er eine Vollrente bezieht.