

Aktivieren als Zauberformel



ver.di Bundesvorstand Berlin – Juni 2002
Ressort 2

Zur Kritik der ifo-Studie „Aktivierende Sozialhilfe. Ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum“

1.	So wird Meinung gemacht	2
2.	Lehrstück ifo-Studie	3
	Die Studie ignoriert empirische Erfahrungen.....	3
	Lohnzuschüsse sind ökonomisch ineffizient.....	5
	Die Aktivierungsformel individualisiert Massenarbeitslosigkeit	6
	Ein individueller Wertschöpfungsbegriff definiert Menschen über ihren Marktwert	7
	Die Propagierung von Niedriglöhnen zielt auf die Tarifautonomie und beschneidet weiter den Öffentlichen Dienst.....	9
	Der Angriff auf die Sozialhilfe stellt das Sozialstaatsprinzip infrage und dokumentiert ein reaktionäres Gesellschafts- und Menschenbild	11
3.	Wenn etwas aktiviert werden muss, dann die Wirtschaftspolitik.....	12

1. So wird Meinung gemacht

Die Werbestrategen der Oppositionsparteien CDU, CSU und FPD haben sich eine neue Formulierung für die Verfasstheit des Arbeitsmarktes einfallen lassen, mit der die Notwendigkeit von Reformen bildhaft ins Auge springen soll. Der Arbeitsmarkt sei „verriegelt“ und müsse dringend „entriegelt“ werden. Das neue Bild steht gleichwohl für alte Inhalte: Der Arbeitsmarkt soll weiter flexibilisiert und dereguliert, „Anreize“ zur Arbeitsaufnahme geschaffen, der Niedriglohnsektor ausgeweitet, die Tarifautonomie weiter eingeschränkt werden.

Schon die Bundesregierung hat sich unter dem Slogan „Aktivierende Arbeitsmarktpolitik“ das Ziel gesetzt, Erwerbslose zu fördern und gleichzeitig zu fordern. Manche Projekte wie z.B. das Jugendsofortprogramm haben kurzfristig durchaus Erfolge verzeichnen können, andere Projekte zur Bezuschussung von Arbeitsplätzen im Niedriglohnbereich oder zur privaten Arbeitsvermittlung blieben jedoch in ihren Resultaten recht bescheiden und ließen nur in verschwindend geringem Umfang neue Arbeitsplätze entstehen.

Eine Steilvorlage erhält die Opposition aktuell vom ifo-Institut, das ebenfalls die Zauberformel vom „Aktivieren“ beschwört. Die ifo-Studie „Aktivierende Sozialhilfe. Ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum“ geht von einer Beschäftigungslücke aus, die für Arbeitsplätze mit einem Lohn zwischen dem steuerfreien Betrag 325 € und der Höhe der Sozialhilfe bestehe.

„Die Sozialhilfe erzeugt eine Lohnuntergrenze, die eine marktgerechte Lohnspreizung nach unten verhindert.“ Die Sozialhilfe soll deshalb drastisch reduziert werden, um den Anreiz zu einer Arbeitsaufnahme zu erhöhen.

Bei Arbeitsaufnahme im Niedriglohnbereich soll der dort erzielte Lohn durch sogenannte Lohnsteuergutschriften ergänzt werden, mit dem Ergebnis, dass ein höheres Haushaltseinkommen zustande kommt als bei der heutigen Sozialhilfe: Lohnersatzleistungen sollen auf diese Weise zu „Lohnergänzungsleistungen“ werden. Auch das ifo-Institut weiß, dass allein durch eine Ausweitung des Niedriglohnbereiches allenfalls begrenzt neue Arbeitsplätze entstehen. Daher wird wiederum der Staat in die Verantwortung genommen und soll ausreichende Beschäftigungsmöglichkeiten für erwerbsfähige Personen anbieten, „die im ersten Arbeitsmarkt nicht oder nicht sofort unterkommen“. Die Lohnhöhe dieser Beschäftigungsmöglichkeiten soll dabei „exakt“ dem bisherigen Niveau der Sozialhilfe entsprechen.

Hintergrund der gebetsmühlenhaft wiederholten und in immer neuen Varianten auftretenden Forderungen nach einer Flexibilisierung des Arbeitsmarktes, die Erwerbslose „aktivieren“ und „Anreize“ zur Arbeitsaufnahme schaffen soll, ist die Massenarbeitslosigkeit, die seit 30 Jahren mit jedem Konjunkturzyklus treppenförmig weiter ansteigt. Die Vertreter von Aktivierungsstrategien verorten die Ursachen der Massenarbeitslosigkeit aber nicht mehr in zu niedrigem Wirtschaftswachstum und Arbeitsplatzangebot, sondern definieren Arbeitslosigkeit um zu individuellen Qualifizierungs- oder Anreizproblemen: Die Erwerbslosen sind entweder nicht genügend oder der Nachfrage entsprechend qualifiziert oder sie sind nicht bereit, für den ihnen an-

gebotenen Lohn zu arbeiten. Den Menschen wird dabei ein rein monetäres Kalkül unterstellt: Wegen der fürstlich bemessenen Unterstützungsleistungen sei „die Arbeitslosigkeit unter den Sozialhilfeempfängern weitgehend durch die Sozialhilfe selbst verursacht worden“. Entsprechend gilt dies für die Arbeitslosenhilfe, weswegen das ifo-Institut auch hier der aktuellen Modediskussion folgt und für eine Zusammenfassung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe plädiert. Dass monetäre Kalküle aber nicht der einzige Maßstab zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit sind, zeigt nicht zuletzt die Erwerbstätigkeit von Frauen, die in der Tendenz weiter steigt, obwohl die verschiedenen Formen der Subventionierung der „Hausfrauenehe“ nicht beseitigt wurden.

Die Zauberformel vom Aktivieren setzt voraus, dass grundsätzlich genügend Möglichkeiten, Arbeitsplätze zu schaffen, existieren. Die Verfasstheit des Arbeitsmarktes verhindere jedoch ihr Entstehen, weil die sozialen Sicherungssysteme eine Lohnuntergrenze einzögen und die Erwerbslosen lähmten, anstatt Eigeninitiative zu fördern und zu Weiterqualifikation und aktiver Stellensuche zu motivieren. Arbeitslosigkeit wird so als ein reines Arbeitsmarktproblem gedeutet, statt als Resultat eines durch ökonomische Prozesse verursachten Mangels an Arbeitsplätzen.

2. Lehrstück ifo-Studie

Diese Sichtweise und ihre erneuerte Propagierung in der ifo-Studie ist in vielen Punkten wissenschaftlich unhaltbar, ignoriert empirische Erfahrungen und führt zu einer weiteren Spaltung von Beschäftigten und Belegschaften.

Die Studie ignoriert empirische Erfahrungen

Bereits heute gibt es in vielen Branchen Menschen, die im Niedriglohnbereich arbeiten und oft den Einkommensverlust durch überlange Arbeitszeiten (siehe Bewachungsgewerbe) oder Nebentätigkeiten aufzufangen versuchen. Auch hinsichtlich der sozialen Sicherung im Falle von Arbeitslosigkeit, Krankheit und Rente zeigen die Erfahrungen, dass viele Betroffene nur durch Partnerschaften in der Lage sind, ein „Auskommen“ zu haben oder aber zusätzlich auf Sozialhilfe angewiesen sind. Sie können als real existierender Test auf die Wirksamkeit von Niedriglohnstrategien betrachtet werden.¹

Es sind überwiegend Frauen, die in Niedriglohnbereichen arbeiten. Die „geplanten“ neuen Arbeitsplätze zielen ebenfalls auf Bereiche, in denen Frauen tätig sind. Durch die Ausweitung würde somit das überholte Modell der geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung weiter zementiert und eine Entwicklung der gleichberechtigten Teilhabe von Frauen am Arbeitsmarkt zunichte gemacht. Dies widerspricht in eklatanter Weise dem ebenfalls von den verschiedenen Wirtschaftsforschungsinstituten proklamierten Ziel, aufgrund der demographischen Entwicklung auch das Qualifikations- und Erwerbspotential von Frauen verstärkt nutzen zu wollen.

¹ Vgl. Reinhard Bispinck, Niedriglöhne und Tarifpolitik, Konferenz ver.di - „Perspektiven für mehr Beschäftigung“

Darüber hinaus hat sich gerade in den neuen Bundesländern gezeigt, dass trotz niedrigerer Einkommen, davon ein Großteil im Niedriglohnbereich, der Arbeitsmarkt seit 10 Jahren nicht boomt. Die Gleichung: je niedriger der Lohn desto mehr Arbeitsplätze werden angeboten, geht trotz aller gegenteiligen Behauptungen einfach nicht auf. In Ostdeutschland fehlt es eindeutig an Investitionen der Unternehmen und nicht am Arbeitswillen der Menschen.

Die Subventionierung von Niedriglöhnen hat trotz erheblichen finanziellen Aufwands auch in aktuellen Modellprojekten nur eine sehr begrenzte Anzahl von Arbeitsplätzen entstehen lassen. Eine im Auftrag des Ministeriums für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen in Auftrag gegebene Studie schätzte die zusätzliche Beschäftigung, die durch die Förderung von Löhnen und Lohnkosten erreicht werden kann, auf ca. 100.000 Personen. Da dies nur mit einem Kostenaufwand von jährlich 73.000 € pro Arbeitsplatz möglich ist, kommen die Verfasser der Studie zu dem Schluss, dass diese Form der Förderung nicht empfehlenswert ist.²

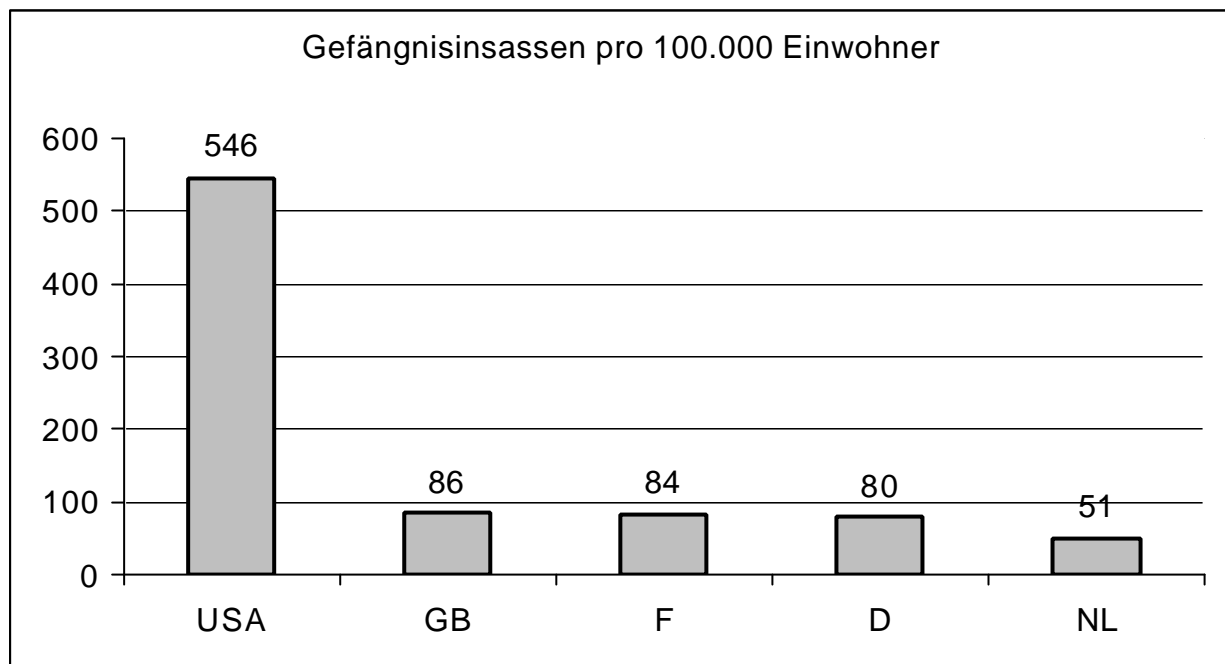
Die ifo-Studie stellt Modellprojekte wie das Mainzer Modell und die Saar-Gemeinschafts-Initiative zwar vor, muss aber ebenfalls einräumen, dass deren Erfolg allenfalls als mäßig zu bezeichnen ist. Den Grund dafür sieht sie allerdings darin, dass das Leistungsniveau der Sozial- und Arbeitslosenhilfe in diesen Projekten nicht reduziert worden ist.

Der ifo-Vorschlag steht und fällt daher mit der drastischen Reduzierung der Unterstützungsleistungen oder deutlicher ausgedrückt: Der Druck auf Erwerbslose soll so verstärkt werden, dass ihnen nichts anderes übrig bleibt, als eine bisher noch als unzumutbar angesehene Beschäftigung für einen unzumutbaren Lohn anzunehmen oder sich „selbständig“ als Schuhputzer oder in ähnlichen „personen- oder haushaltbezogenen Dienstleistungen“ zu verdingen.

Menschen könnten sogar in die Zwangslage geraten, ihr Überleben und das ihrer Familie auf illegale Weise sichern zu müssen oder mit ihren Tätigkeiten illegalisiert zu werden. Daran denken die gutbezahlten Autoren der Studie nicht. Dass dieser Gedanke aber nicht abwegig ist, zeigt die vergleichsweise sehr hohe Anzahl an Gefängnisinsassen in den USA. Wären die Gefängnisinsassen zu den Arbeitslosen hinzugerechnet worden, hätte die Arbeitslosenquote bei Männern in den USA in den letzten zehn Jahren um bis zu zwei Prozentpunkte höher gelegen.³

² Hilmar Schneider/Klaus F. Zimmermann/Holger Bonin/Karl Brenke/John Haisken-DeNew/Wolfram Kempe, Beschäftigungspotenziale einer dualen Förderstrategie im Niedriglohnbereich, Gutachten des Instituts zur Zukunft der Arbeit (IZA), Mai 2002

³ Vgl. Claus Schäfer, Verteilung – Wirtschaft – Gesellschaft, Argumente für eine Alternative zur neoliberalen „Eine-Welt-Politik“, http://www.dgb-bw.de/sixcms/media.php/12/verteilung_wirtschaft_gesellschaft.pdf



Lohnzuschüsse sind ökonomisch ineffizient

Die Form der geplanten Subventionierung durch Steuermittel führt nicht dazu, die Massenarbeitslosigkeit zu reduzieren, sondern zu verstärkten Mitnahmeeffekten. Bei Transferzahlungen hätten aufgrund des Gleichheitsprinzips auch alle anderen Beschäftigten, die sich bereits heute im Niedriglohnbereich befinden, Anrecht auf Lohnsteuergutschriften. Die ifo-Studie rechnet selbst mit Lohnsenkungen im bisherigen Niedriglohnbereich um bis zu 33%, die dann ebenfalls durch Lohnsteuergutschriften auszugleichen wären. Dies hätte enorme Einnahmeverluste bzw. Kosten für die öffentlich Hand zuzufolge. Lapidar heißt es dazu in der Studie:

„Tendenziell wird man erwarten können, dass die Budgeteffekte anfangs weniger günstig ausfallen, sich aber im Laufe der Zeit immer mehr verbessern, weil ein wachsender Teil der Betroffenen den Weg in eine höherwertige Beschäftigung im privaten Sektor findet.“

Wie lang der „Lauf der Zeit“ ist, bleibt dabei aber offen. Um den berühmten Ökonomen John Maynard Keynes zu zitieren: „in the long run we are all dead“. Ohne dies anzusprechen wird damit zudem unterstellt, dass Arbeitslosigkeit allein ein Qualifizierungsproblem sei, besser qualifizierte Arbeitslose gewissermaßen eine Garantie auf einen nicht subventionierten Arbeitsplatz im ersten Arbeitsmarkt hätten. Die Tatsache, dass sich unter den heutigen Arbeitslosen alle Qualifikationen finden zeigt, dass diese Annahme falsch ist.

Die Förderung von Niedriglöhnen ist zusätzlich volkswirtschaftlich ineffizient, sofern sie auf die betriebliche Ebene bezogen wird: Soll in Unternehmen mit Rentabilitätsproblemen Lohnverzicht oder Mehrarbeit die Rentabilität steigern, erlangen damit weniger produktive Unternehmen in einer Branche gegenüber produktiveren Unternehmen einen Wettbewerbsvorteil. Der Zweck des Wettbewerbs ist jedoch gerade,

durch effizientere Verfahren die Produktivität zu steigern, und genau dies wird mit Lohnverzicht konterkariert. Nur gleiche Löhne für vergleichbare Arbeit garantieren, dass der Stachel des Wettbewerbs seinen Zweck erfüllt. Auch Forderungen nach der Beteiligung der Beschäftigten am Erfolg eines einzelnen Unternehmens sind unter diesem Gesichtspunkt zurückzuweisen.

Der Blickwinkel muss vielmehr ein gesamtwirtschaftlicher sein. Durch Produktivitätssteigerung werden mehr Güter mit gleichem Aufwand bzw. eine gleiche Gütermenge mit weniger Aufwand, insbesondere an Arbeitszeit, produziert. Die dadurch frei werdenden Ressourcen, insbesondere an Arbeitskraft, können dann für andere Zwecke verwendet werden bzw. die Arbeitszeit der Beschäftigten kann reduziert werden.

Je höher das Wachstum der Arbeitsproduktivität ist, desto stärker muss die Produktion bzw. das Bruttoinlandsprodukt wachsen, um zusätzliche Beschäftigung zu schaffen. Als Beschäftigungsschwelle wird jene Wachstumsrate bezeichnet, die überschritten werden muss, um die Produktivitätssteigerung auszugleichen und zu Beschäftigungsaufbau zu kommen. So ist z.B. im Vergleich zu den USA die Beschäftigungsschwelle des BIP-Wachstums in Deutschland höher. Dies bedeutet, dass ein gleich hohes Wachstum in beiden Ländern in Deutschland mit einer höheren Produktivitätssteigerung einhergeht.

Forderungen, die Beschäftigungsschwelle in Deutschland zu senken sind gleichbedeutend damit, das Wachstum „unproduktiver“ zu machen. Gesamtwirtschaftlich gesehen würde die Produktivität weniger schnell wachsen, wenn etwa der Niedriglohnbereich durch eine Ausweitung der personenbezogenen Dienstleistungen vergrößert wird. Problematisch ist „beschäftigungsarmes“ Wachstum nur, weil die Arbeit zunehmend ungleich verteilt und bezahlt wird.

Viel sinnvoller ist es jedoch, die Produktivitätsgewinne für eine Verbesserung der Lebensqualität – Bildung, öffentliche Infrastruktur, ökologischer Umbau usw. – zu nutzen oder mehr Freizeit ohne Einkommensverluste zu ermöglichen.

Die Aktivierungsformel individualisiert Massenarbeitslosigkeit

Die ifo-Studie knüpft an der uralten neoklassischen Modellvorstellung der ökonomischen Theorie an, wonach auf einem „freien Markt“ sich immer ein Gleichgewicht einstellen wird. Arbeitslosigkeit kann demnach nur freiwillig sein, weil bei flexiblen Löhnen jedes Angebot auf eine entsprechende Nachfrage trifft. Üblicherweise werden bei diesem Modelldenken die Gewerkschaften für Arbeitslosigkeit verantwortlich gemacht, weil sie durch tarifvertragliche Regelungen die freie Preisbildung am Arbeitsmarkt behindern. Die Aktivierungsformel zielt nun zusätzlich auf die Erwerbslosen selbst und individualisiert das Problem von Arbeitslosigkeit: Arbeitsplätze sollen grundsätzlich in ausreichender Zahl vorhanden sein, sie werden von den potenziellen Arbeitgebern nur nicht angeboten, weil die Arbeitssuchenden für das, was sie zu leisten imstande sind, einen zu hohen Lohn fordern.

Die Leistungsfähigkeit wird dabei nach der potenziellen Wertschöpfung bemessen. Selbst die Wertschöpfung wird in der ifo-Studie den Erwerbslosen individuell zugeschrieben und hängt offensichtlich nicht von der Art des Arbeitsplatzes ab: Kein Un-

ternehmen stelle jemanden ein, „dessen Lohn höher ist als die Wertschöpfung, die er (!) zu leisten vermag.“ Es liegt also an den Menschen selbst, sich entsprechend zu qualifizieren oder eben einen Lohn zu akzeptieren, der ihrer individuellen Fähigkeit zur Wertschöpfung entspricht. Wer dennoch arbeitslos bleibt, dem/der fehlt der Anreiz, sich die ihm/ihr gebührende Beschäftigung zu suchen.

Völlig ignoriert wird bei der Sichtweise des ifo-Instituts, dass nicht alle überhaupt eine Chance haben, sich zu qualifizieren und damit ihr „persönliches Wertschöpfungspotenzial“ zu erhöhen. Aktuell muss z.B. auch Florian Gerster, der neue Vorstand der Bundesanstalt für Arbeit, einräumen, dass die bisher angebotenen Ausbildungsplätze nicht ausreichen, um für alle Jugendlichen eine Ausbildung zu gewährleisten.

Ignoriert werden außerdem die regionalen Unterschiede in der Bundesrepublik.

„Soll etwa das Verhalten der Menschen im Ruhrgebiet oder in den neuen Ländern für die dort hohe Arbeitslosigkeit (mit Arbeitslosenquoten von bis zu 25%) verantwortlich sein? Sind die Arbeitsmarktregionen im Süden Deutschlands deswegen begünstigt (mit Arbeitslosenquoten von teilweise unter 5%), weil die Menschen hier eine höhere Arbeitsbereitschaft aufweisen?“⁴

Die massenhafte Abwanderung aus den neuen Bundesländern beweist offensichtlich das Gegenteil.

Ein individueller Wertschöpfungsbegriff definiert Menschen über ihren Marktwert

Produktivität beschreibt das Verhältnis von Ertrag zu Mitteleinsatz. Erwerbstätigenproduktivität ist dabei der zusätzliche Produktionsertrag pro erwerbstätiger Person, Arbeitsproduktivität der Ertrag pro Zeiteinheit, z.B. Arbeitsstunde. Betrachtet man die Produktion unter dem Aspekt der am Markt dafür realisierbaren Erlöse, wird von Wertschöpfung gesprochen. Diese Wertschöpfung wird in Form von Einkommen an die an der Produktion beteiligten Personen verteilt. Die Produktivität ist somit die in Geldeinheiten ausgedrückte Wertschöpfung pro Person oder Zeiteinheit.

In Produktionsprozessen, in denen viele Menschen arbeitsteilig zusammenwirken, ist es jedoch unmöglich, den Beitrag der Einzelnen in irgend einer Weise präzise abzugrenzen und zu bewerten. Um z.B. Autos zu produzieren, sind Produktionsarbeiter/innen, aber auch Reinigungs- und Leitungspersonal nötig. Wie groß ist der unterschiedliche Beitrag zur Wertschöpfung? Und wie hoch erst ist die Wertschöpfung einer Erzieherin, einer Pianistin, eines Schuhputzers oder eines Beschäftigten des Sozialamtes? Die herrschende ökonomische Lehre macht es sich einfach und geht davon aus, dass die am Markt erzielten Einkommen der adäquate Ausdruck der individuellen Produktivität sind.

⁴ Gerhard Bäcker, Arbeit um jeden Preis? Um- und Abbau des Sozialstaates durch Niedriglohnbeschäftigung, in: WISO 1/2002, Wirtschafts- und Sozialpolitische Zeitschrift des Instituts für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften Linz/Österreich

Individuelle Einkommen können aber nicht mit dem individuellen Wertschöpfungsbeitrag oder einer individuellen Produktivität gleichgesetzt werden. Schließlich werden verschiedene Beschäftigte etwa in unterschiedlichen Unternehmen oder Ländern oder bei unterschiedlichem Alter oder Familienstand für gleiche Arbeit unterschiedlich bezahlt. Wie bemisst sich denn das individuelle Wertschöpfungspotential eines gleich qualifizierten Busfahrers in Indien und Deutschland? Und warum sollte die gleiche Arbeit eine höhere Produktivität haben, wenn sie in einem traditionell gute Löhne zahlenden Industriebereich geleistet wird, gegenüber einem Sektor, der traditionell überwiegend Frauen beschäftigt und niedrige Löhne zahlt, etwa der Bekleidungsindustrie oder dem Handel?

Noch absurder wird es im Öffentlichen Dienst, wo die erbrachten Leistungen überhaupt nicht am Markt verkauft werden. Die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung wählt für den Öffentlichen Dienst den Umweg über die Einkommensentwicklung, das heißt: Zur gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsentwicklung schlägt der Öffentliche Dienst mit Produktivitätssteigerungen in Höhe der vergangenen Einkommensentwicklung bei den dort Beschäftigten zu Buche. Diese Methode verdeutlicht die ganze Willkür einer solchen Produktivitätsbewertung und darüber hinaus die damit verbundene Diskriminierung: Erhält jemand einen niedrigen Lohn, so ist seine/ihre Wertschöpfung gering und die Wertschöpfung ist gering, weil er/sie einen niedrigen Lohn erhält. Die Messmethode der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung führt nämlich zu solch irreführenden Aussagen, dass beispielsweise die Produktivität im Öffentlichen Dienst der neuen Bundesländer niedriger ist als in den alten, weswegen die Löhne dort mit Recht niedriger seien. Tatsächlich ist die statistisch ausgewiesene Produktivität aber niedriger, *weil* die Löhne niedriger sind. Die herrschende ökonomische Theorie argumentiert also nur im Kreis herum.

In vermutlich unfreiwilliger Deutlichkeit hat das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung die Subjektivität bei der Bewertung von Arbeit formuliert:

„Private Haushalte empfinden Kosten von deutlich über 10 Euro pro Stunde für Reinigungs- und Hausarbeit als überteuert. Arbeitnehmer hingegen sind selten bereit, für weniger als 7 Euro pro Stunde Nettolohn Arbeit zu verrichten, die wenig gesellschaftliche Anerkennung findet. Deshalb überwiegen in diesem Marktsegment illegale Beschäftigung oder Heimarbeit durch Familienmitglieder, bzw. potentielle Nachfrage wird überhaupt nicht gedeckt.“ (DIW Wochenbericht 23/2002)

Die Beobachtung des DIW ist zum einen absolut realitätsfern, denn im real existierenden und teilweise sogar tariflichen Niedriglohnbereich werden Stundenlöhne ab ca. 4 € *brutto* bezahlt. Die Autoren des DIW können sich offenbar nicht vorstellen, dass jemand für weniger als 7 € netto zu arbeiten bereit ist. Zum anderen drückt der Begriff der Empfindung die Grundlage der Bewertung der Tätigkeiten aus, für die es angeblich einen riesigen Markt gibt. Für welchen Stundenlohn würden die Autoren wohl Gärtner oder Reinigungskräfte in ihr Anwesen oder eine Pflegerin ihre Mutter versorgen lassen anstatt die Arbeit selbst zu erledigen oder durch Familienangehörige (d.h. in der Regel die Ehefrau) erledigen zu lassen? Und *empfinden* sie dabei den

Wert der Arbeit der Gärtnerin oder des Fensterputzers als ähnlich dem eines Handwerkers, der vielleicht bei einem Wasserrohrbruch gerufen wird?

Warum sollten bestimmte Dienstleistungen weniger wertschöpfend sein als produktionsbezogene Arbeit? Gerade beim Wandel von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft muss hier eine neue Diskussion einsetzen, ob z. B. das Pflegen und Bilden/Erziehen von Menschen nicht in einem hohen Maße zur Wertschöpfung beiträgt.

Niedrigqualifizierte Arbeitsplätze werden immer mit sozialen, haushalts- und personenbezogenen Dienstleistungen in Verbindung gebracht. Hinweise u.a. auf Beschäftigungslücken im Gesundheitswesen und den sozialen Diensten lassen erahnen, dass es sich in erster Linie um Frauenarbeitsplätze handelt. Hier werden aber gerade hohe allgemeine und fachliche Qualifikationen erwartet, die auf diesem Niveau für einen Niedriglohn nicht zu haben sind. Die Aktivierung privater Dienstleistungsnachfrage durch Lohnspreizung zu erreichen, wird sich daher als kontraproduktiv erweisen. Vielmehr muss Ziel sein, diese Tätigkeiten, in denen überwiegend Frauen beschäftigt sind, entsprechend anderen gleichwertigen Tätigkeiten aufzuwerten und somit den europäischen Richtlinien der Einkommensgleichheit von Frauen und Männern gerecht zu werden.⁵

Es existiert keine irgendwie „objektiv“ vorgegebene Produktivität bzw. Wertschöpfungsfähigkeit der Einzelnen, die Grundlage für ihre unterschiedlich hohen Einkommen sein könnte.

Einkommensunterschiede sind vielmehr das Ergebnis gesellschaftlicher und historischer Prozesse. Dabei spielt selbstverständlich das Produktivitätsniveau der Gesamtwirtschaft eine zentrale Rolle. Aber die Verteilung der Einkommen zwischen den verschiedenen Beschäftigtengruppen ist eine Frage gesellschaftlicher Traditionen und Regulierungen sowie der Kräfteverhältnisse auf dem Arbeitsmarkt. Ausgangspunkt ist der berechnete Anspruch aller Beschäftigten auf ein Arbeitsentgelt, das ihnen eine soziale Existenz in der Gesellschaft ermöglicht, in der sie leben, und das ihre Qualifikation berücksichtigt. Die Gewerkschaften haben die Aufgabe, diesen Anspruch durchzusetzen und bestehende Diskriminierungen abzubauen.

Die Propagierung von Niedriglöhnen zielt auf die Tarifautonomie und beschneidet weiter den Öffentlichen Dienst

Auch wenn das Tarifvertragsprinzip in der ifo-Studie nicht direkt in Frage gestellt wird, ist die Absicht, die Gewerkschaften unter Druck zu setzen, nicht zu übersehen.

Das eigentliche Ziel besteht darin, die Grundlagen für eine Absenkung der Löhne unter das bereits jetzt bestehende Niedriglohnniveau zu schaffen.

Dies wird auch nicht innerhalb einer Branche bleiben, sondern sich flächendeckend auf alle Branchen ausweiten. Betroffen von der Ausweitung des Niedriglohns werden

⁵ Vgl. hierzu das verdi-Projekt "Aufwertung von Frauentätigkeiten" Diskriminierungsfreie Bewertung von (Dienstleistungs-)Arbeit, http://www.verdi.de/0x0ad00f05_0x0001691f

nicht nur Beschäftigte der untersten Gehalts- und Lohngruppen sein. Die Unternehmen werden, soweit es irgend möglich ist, teure unsubventionierte durch billige subventionierte Arbeitskräfte zu ersetzen versuchen. Dadurch werden Mitbewerber, die noch Tarife zahlen, unter Druck gesetzt. Dies setzt einen Abwärtsprozess in Gang, der flächendeckende Tarifpolitik erschwert und die Handlungsfähigkeit der Gewerkschaften einschränkt. Diese Entwicklung zeigt sich deutlich im Einzelhandel: Aus einem Großteil von Vollzeit- wurden Teilzeitarbeitsplätze und schließlich geringfügige Beschäftigungsverhältnisse.

Mit der impliziten Abschaffung des Lohnabstandsgebotes wird zusätzlich der Angriff auf die Flächentarifverträge und die Tarif- und Verbandsflucht verstärkt.

Es entwickelt sich eine Lohnspirale nach unten, denn der Abwärtstrend wird sich nicht nur auf „niedrig qualifizierte Arbeitsplätze“ beschränken.

Gerade die Flächentarifverträge waren jedoch bisher als tragende Säule des deutschen Wirtschafts- und Sozialmodells anerkannt. Sie hatten und haben u.a. die Funktion, Maßstäbe für die Einkommens- und Arbeitsbedingungen zu setzen, gleiche Ausgangspositionen zu schaffen und eine ruinöse Schmutzkonkurrenz durch Ausschaltung eines Unterbietungswettbewerbs zu vermeiden. Diese Funktionen werden mit dem vorgeschlagenen Konzept des ifo-Instituts ausgehöhlt.

Der drastische Abbau von Leistungen für Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger/innen und die Beseitigung der angeblichen Lohnuntergrenze muss außerdem im Zusammenhang mit dem von der Regierung und verstärkt von den Oppositionsparteien CDU, CSU und FDP angestrebten Ziel der Reduzierung der Staatsquote gesehen werden, denn „im Lauf der Zeit“ rechnet die ifo-Studie mit einer Entlastung der öffentlichen Haushalte.

Tatsächlich hat der ifo-Vorschlag, wonach der Staat in die Lücke springen und Beschäftigungsmöglichkeiten anbieten soll, wenn der Markt im Niedriglohnbereich nicht ausreichend greift oder versagt, mindestens kurzfristig aber verheerende Auswirkungen. Aufgrund der finanziellen Situation vieler kommunalen Haushalte wird hier ein Instrument geschaffen, das Beschäftigungsgefüge des öffentlichen Dienstes weiter zu zerstören. Bereits jetzt zieht sich der Staat aus vielen Aufgaben der Daseinsvorsorge zurück und versucht über den zweiten Arbeitsmarkt (ABM und SAM) das notwendige Angebot aufzufangen. Würde die Aufgabenwahrnehmung zukünftig über Tätigkeiten mit Entlohnungen zum jetzigem Sozialhilfeniveau dazukommen, wird die tarifpolitische Gestaltung von Arbeitsverhältnissen im Öffentlichen Dienst weiter ausgehöhlt und die Vernichtung von regulären Arbeitsplätzen setzt sich fort. Die Qualität der öffentlichen Dienstleistungen und des Sozialstaats insgesamt wird ruiniert und die Diskussion über eine angemessene finanzielle Ausstattung der Kommunen verdrängt.

Der Angriff auf die Sozialhilfe stellt das Sozialstaatsprinzip infrage und dokumentiert ein reaktionäres Gesellschafts- und Menschenbild

Die propagierte Ausweitung des Niedriglohnbereichs bedeutet eine Aufkündigung des gesellschaftlichen Konsenses, wonach Erwerbstätige durch den Lohn die individuelle und familiäre Existenz sichern können.

Im 21. Jahrhundert, so unterstellt diese Forderung, soll die imaginierte Wertschöpfung der Arbeitskraft eines beträchtlichen Teils der Menschen nicht ausreichen, ihr physisches und kulturelles Überleben eigenständig zu erarbeiten und sich für den Risikofall über solidarische Sozialversicherungen abzusichern.

Bereits als Arbeitende sind sie auf zusätzliche Unterstützung durch die sogenannten Lohnsteuergutschriften angewiesen. Verstärkt gilt dies beim Eintritt von Lebensrisiken, bei dem die Betroffenen quasi automatisch zum Sozialhilfefall werden.

Der Vorschlag der ifo-Studie thematisiert nicht, inwieweit die Beschäftigten des Niedriglohnssektors sozial abgesichert sind und im Fall der Arbeitslosigkeit oder des Renteneintritts eine ausreichende Kompensation erhalten. In keiner Weise werden die Auswirkungen auf die verschiedenen Sicherungssysteme thematisiert. Wie diese Systeme im erforderlichen Maße bedient werden können, bleibt völlig offen. Als Konsequenz des Vorschlags kann es nur zum Anstieg staatlicher Transfers in die sozialen Sicherungssysteme kommen, wenn ein einheitliches Sicherungsniveau für alle erhalten bleiben und die sozialen Standards nicht weiter abgesenkt werden sollen. Um so wichtiger ist unter diesem Aspekt, sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse zu schaffen.

Das Konzept der marktgerechten Lohnspreizung könnte insofern allerdings aufgehen, dass im Bereich der haushalts- und personenbezogenen Dienstleistungen tatsächlich weitere „Arbeitsplätze“ entstehen: Ist die Lohnspreizung hinreichend groß, kann das Einkommen von Gutverdienenden ausreichen, sich eine/n oder mehrere Dienstbot(inn)en und private Kinderbetreuung zu leisten, sich an der Kasse im Supermarkt die Tüten einpacken zu lassen – sofern sie überhaupt noch selbst einkaufen gehen usw. Die Bevölkerung in Deutschland sträubt sich allerdings (noch?) mehr oder weniger erfolgreich gegen diese Art Arbeitsteilung, weil die Sozialversicherungssysteme hier tatsächlich einen gewissen Schutz darstellen. Im Bericht der Bayerisch-Sächsischen Zukunftskommission wurde dies damit umschrieben, dass die Deutschen keine „Kultur des Dienens und Bedientwerdens“ hätten. Eine solche Kultur müsse geschaffen werden, dann kämen auch die entsprechenden „Arbeitsplätze“ im personen- oder haushaltsbezogenen Dienstleistungssektor zustande. Mit der weiteren Zerstörung der Sozialversicherungssysteme könnte ein solcher „kultureller Wandel“ erzwungen werden.

Dies wäre aber gleichbedeutend mit einem Rückfall in eine ständische Gesellschaft mit Herrschaften und ihren Diener(inne)n. Der Aachener Ökonom Karl Georg Zinn bezeichnet eine derartige Entwicklung zu Recht als „Industriefeudalismus“.

3. Wenn etwas aktiviert werden muss, dann die Wirtschaftspolitik

Die Arbeitslosigkeit ist kein individuelles Problem der Erwerbslosen, sondern ein gesamtgesellschaftliches. Das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts war in den letzten Jahrzehnten dauerhaft zu schwach, um Vollzeitarbeitsplätze für alle entstehen zu lassen. Zusätzlich ist der langfristige Trend zur allgemeinen Verkürzung der Arbeitszeit in den 90er Jahren zum Erliegen gekommen. Nur aus diesen Gründen hat sich mit jedem Konjunkturreinbruch die Arbeitslosigkeit weiter erhöht und ist in den Aufschwüngen nicht gleichermaßen zurückgegangen.

Dennoch ist die Gesellschaft als Ganze nicht ärmer geworden, denn das BIP ist in Deutschland seit Anfang der 70er Jahre zwar mit niedrigeren Raten gewachsen, hat sich aber real fast verdoppelt. Allerdings hat sich im gleichen Zeitraum die Verteilung von Arbeit und Einkommen weiter auseinander entwickelt. Viele Erwerbstätige arbeiten „bis zum Umfallen“ und erhalten keine Gelegenheit, ihre Überstunden abzufeiern, während andere vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen und auf Transferleistungen aus den sozialen Sicherungssystemen oder der Sozialhilfe angewiesen sind. Dies wird flankiert durch eine wachsende Zahl von Reichen, die einen immer größeren Teil des Sozialprodukts leistungslos für sich beanspruchen – sei es aus ererbten Vermögen oder Zinseinkommen.

Zudem hat sich der Staat immer weiter aus seiner wirtschaftlichen Verantwortung zurückgezogen. Mit mehreren Steuerreformen haben die Regierungen großzügig auf Einnahmen verzichtet und seit den 80er Jahren insbesondere Unternehmen deutlich entlastet. Damit aber geriet die Ausgabenseite unter Druck: Den mit der wachsenden Arbeitslosigkeit steigenden finanziellen Anforderungen stehen die viel beschworenen leeren Kassen gegenüber und Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge wie Bildung, Kultur, wirtschaftliche und soziale Infrastruktur scheinen unbezahlbar. Der private Reichtum ist gewachsen, die Öffentlichkeit aber ist arm. Die Ausgaben für öffentliche Investitionen sind inzwischen auf ein historisches Tief von 1,6% am BIP gefallen. Damit ist Deutschland Schlusslicht in der EU und selbst im Musterland der Marktwirtschaft, den USA, ist dieser Anteil mit 3,4% mehr als doppelt so hoch.⁶

Der Schlüssel zur Lösung der Probleme von Arbeitslosigkeit und Ungleichheit von Einkommen und Lebenschancen liegt nicht in einer weiteren Vertiefung der Ungleichheit durch Ausweitung des Niedriglohnsektors.

Deren Ausweitung erzeugt vielmehr einen Druck auf die weitere Verlängerung der Arbeitszeiten und die Ausweitung von Nebenerwerbstätigkeiten, die den Forderungen der Gewerkschaften zur besseren Verteilung des Arbeitsvolumens (Arbeitszeitverkürzung, Sabbaticals, Teilzeit etc.) entgegenwirken. Gleichzeitig vermindert sich der Anreiz zur Entwicklung qualifizierter und wertschöpfungsstarker Dienstleistungsbereiche. Zudem werden die öffentlichen Haushalte weiter belastet, weil das Lohn-

⁶ Vgl. zur Finanzpolitik die Verdi-Positionen „Finanzpolitik für Arbeit und Gerechtigkeit“.

dumping im ifo-Vorschlag durch die Lohnsteuergutschriften auch noch staatlich subventioniert werden soll.

Die Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit kann nur durch Ausweitung von existenzsichernden und sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätzen erfolgreich sein. Investitionsprogramme der öffentlichen Hand können einen ersten An Schub geben, wieder mehr Beschäftigung zu schaffen.

Gleichzeitig müssen Produktivitätssteigerungen verstärkt für Arbeitszeitverkürzungen genutzt werden. Arbeitszeitpolitik muss wieder ein Schwerpunkt werden, damit mehr Menschen Zugang zu Beschäftigung erhalten. Dazu gehören Abbau von Überstunden und Mehrarbeit und Arbeitszeitmodelle, die auch sozialpolitisch flankiert werden. Lebensentwürfe von Frauen und Männern müssen bei einer Neudefinition des sozial abgesicherten Normalarbeitsverhältnisses berücksichtigt werden.

Defizite in der Entgeltgleichheit zwischen den Geschlechtern, wie im diesbezüglichen Bericht der Bundesregierung aufgezeigt, dürfen nicht noch weiter durch Niedriglohndebatten verschärft werden. Vielmehr geht es darum, eine diskriminierungsfreie Bewertung der Arbeit von Frauen und Männern zu erreichen und Tätigkeiten, die überwiegend von Frauen verrichtet werden, aufzuwerten.

Geringqualifizierte gelten nur deshalb als zentrales Problem des Arbeitsmarktes, weil bei anhaltender Massenarbeitslosigkeit permanent weniger Qualifizierte von den besser Qualifizierten verdrängt werden. Auch hier ist es wiederum ein besonders hohes Potential von Frauen, die nicht nach ihren Qualifikationen eingesetzt werden. Aus diesem Grund muss ebenfalls das vorrangige Ziel sein, Arbeitsplätze für hochqualifizierte und qualifizierte Menschen zu schaffen, damit ihr bereits vorhandenes Potential genutzt wird und sie somit Arbeitsplätze für Menschen mit geringeren Qualifikationen frei machen.

Die Ansätze zur Verbesserung der Bildungspolitik müssen weiter vorangetrieben werden, damit die „Unausgebildeten“ nur noch im Promillebereich liegen. Aufgrund langer Zeiten von Arbeitslosigkeit können tatsächlich Problemgruppen entstehen, deren Motivation soweit gesunken ist, dass eine Wiedereingliederung in die Erwerbstätigkeit schwierig ist. Hier müssen gezielte individuelle Förderprogramme ansetzen, wie sie das Job-AQTIV-Gesetz in Ansätzen vorsieht. Das beste Mittel zur Verhinderung des Entstehens solcher Problemgruppen ist und bleibt jedoch eine beschäftigungsorientierte Wirtschaftspolitik.

Auf tariflicher Ebene ist das Tariftreuegesetz ein Mittel die Beschäftigung zu Billiglöhnen zu vermeiden. Dadurch würde dem gegenseitigen Auspielen von heimischen Beschäftigten und Beschäftigten aus anderen Staaten, die zu noch geringeren Löhnen bereit sind zu arbeiten, ein Riegel vorgeschoben. Dann erst entstünde ein gleichberechtigter Wettbewerb auf dem Niveau einheitlicher Tarifverträge.

Dem Ansinnen des breit angelegten Niedriglohnsektors müssen die Gewerkschaften mit der Forderung eines tariflichen Mindestentgeltes begegnen, damit die Menschen Anspruch auf ein existenzsicherndes Einkommen erhalten.