

M E I N U N G

Nachfrageorientierte Anreize schaffen Chancen im Niedriglohnbereich



Weltweit haben sich die Arbeitsmarktchancen im Niedriglohnbereich verschlechtert. Während in Ländern mit einem flexiblen Arbeitsmarkt die Löhne unter Druck geraten sind, ist insbesondere in europäischen Wohlfahrtsstaaten die Arbeitslosigkeit in diesem Marktsegment deutlich angestiegen und hat sich zunehmend verfestigt. Reformen sind nötig, die sich nicht nur auf die Zerschlagung von verkrusteten Arbeitsmarktstrukturen ausrichten müssen, sondern die auch die Deregulierung und Vitalisierung der Produkt- und Dienstleistungsmärkte im Auge behalten, die neue Arbeitsplätze und Einkommenschancen in diesem Bereich schaffen. Anständige Löhne und sichere Arbeitsplätze brauchten dann keinen Widerspruch darzustellen. Zur Entwicklung der Märkte und zur Gewinnung von Zeit für weiterführende Lösungen werden in Deutschland Fördermaßnahmen seit längerem intensiv diskutiert.

In der Debatte um die adäquaten Instrumente gibt es zwei Ansatzpunkte. Der erste besagt, dass die gegenwärtige Gestaltung des Steuer- und Transfersystems im Niedrigeinkommensbereich erhebliche Hemmnisse für eine Ar-

beitsaufnahme aufbaut und somit Einkommenschancen verhindert. Durch eine Förderung der Arbeitnehmer soll die Arbeitsbereitschaft verbessert und das Steuer- und Transfersystem leistungsgerechter werden. Der zweite Ansatzpunkt geht davon aus, dass durch globalen Wettbewerb, durch Veränderungen in der Produktionstechnologie, durch Handel und Tarifpolitik gering qualifizierte Arbeit unnötig oder relativ zu teuer geworden ist und deshalb nicht mehr ausreichend nachgefragt wird. Die Unternehmen nehmen deshalb Rationalisierungen vor und bieten weniger Jobs im Niedriglohnbereich an.

Beide Erklärungsmuster widersprechen sich nicht grundsätzlich. So erscheint es plausibel, dass Veränderungen infolge der Globalisierung einen Anpassungsdruck auf die Relativlöhne ausgelöst haben, auf den in Folge der institutionellen Regelungen durch Sozialstaat und Tarifsysteme nicht flexibel genug reagiert wird. Sollen die Probleme besser von der Angebotsseite oder von der Nachfrageseite angegangen werden? Fehlen Jobs, weil Unternehmen keinen Bedarf haben, oder weil sie angesichts eines fehlenden Arbeitsangebots keine anbieten? Angesichts einer deutschen Arbeitslosigkeit im Niedriglohnbereich von 2 Millionen und der Tatsache, dass jede arbeitsmarktpolitische Maßnahme nur begrenzte Effekte auslösen wird, sind die Beschäftigungseffekte einer gleichzeitig angebots- und nachfrageorientierten Förderung sowie ihre finanziellen Belastungen zu prüfen. Dies geschieht in Deutschland primär im Kontext von Überlegungen zur Förderung der Sozialversicherungsbeiträge im Niedriglohnbereich.

Wie wissenschaftliche Untersuchungen zeigen, sind mit solchen Maßnahmen erhebliche Umwälzungen auf dem Arbeitsmarkt verbunden. Auf der Angebotsseite bieten mehr Personen ihre Arbeitskraft an, aber auch bereits Arbeitende drängen in den geförderten Niedriglohnbereich. Dabei wird das gesamte in Stunden gemessene Arbeitsvolumen sogar zurückgehen. Letztlich wird auf diese Weise zwar Teilzeitarbeit gefördert, doch geschieht dies auf Kosten des Arbeitsbestandes.

Der Förderbedarf einer solchen Politik ist sehr hoch, denn unterstützt werden nicht nur die neu beschäftigten Arbeitnehmer, sondern auch die Haushalte, die bereits bisher im Niedriglohnsektor arbeiten, sowie diejenigen, die durch Arbeitseinschränkung in diesen Bereich neu eintreten. Die letztgenannte Gruppe verursacht auch weitere Ausfälle an Steuerzahlungen und Beiträgen zu den Sozialversicherungen. Auf der Nachfrageseite löst die Förderung einen deutlichen Anstieg des Arbeitsvolumens in Stunden aus. Auch kommt es zu einem beträchtlichen Anstieg der Nachfrage nach zu beschäftigenden Personen im Niedriglohnbereich. Allerdings wird dies teilweise durch einen Rückgang der Nachfrage in den nicht geförderten Bereichen kompensiert. Besser bezahlte Kräfte sind aber schon bisher eher gesucht, so dass der Nachfrageausfall in diesem Bereich nicht zu sehr ins Gewicht fallen dürfte. Die finanziellen Belastungen auf der Nachfrageseite halten sich auch in Grenzen, so dass eine nachfrageorientierte Politik ein erfolgversprechender Weg sein dürfte.

Fehlt es vor allem an Jobs, so kann eine alleinige Förderung der Unternehmenseite einen nachhaltigen Effekt versprechen. Wenn dabei vor allem Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger Beschäftigung finden, sind auch die Kosten der Förderung erträglich. Eine solche Mobilisierung könnte auch durch eine stärkere Verpflichtung dieser Zielgruppen zur Arbeitsaufnahme erreicht werden. Erfolgreich könnten zeitlich begrenzte Förderungen für Ältere oder gering Qualifizierte sein. Werden Wiedereingliederungszuschüsse an Problemgruppen früh eingesetzt, so brauchte Dauerarbeitslosigkeit in vielen Fällen gar nicht erst zu entstehen.

K. F. Zimmermann



Forschungsinstitut
zur Zukunft
der Arbeit

IMPRESSUM

Herausgeber: Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann
Redaktion: Holger Hintze
IZA, Postfach 7240, D-53072 Bonn
Tel. (02 28) 38 94 222, Fax (02 28) 38 94 180
e-mail: compact@iza.org
Grafiken/Fotos: IZA
Layout/Druck: Verlag Erik Dynowski, Köln