

Einkommenssicherung, Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung in Ostdeutschland

Mit einer konsequenteren Anwendung des Prinzips „Fordern und Fördern“ zusammen mit einer Verschärfung der Zumutbarkeitskriterien einerseits und der Reform der Arbeitsvermittlung (insbesondere die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe- und Sozialhilfeempfängern zum ALG II) andererseits wurde deutlich, daß die sich zunehmend verfestigende Arbeitslosigkeit in Deutschland konsequent bekämpft werden sollte. Zu dieser Entwicklung kam zusätzlich der Druck auf die Einkommen von vornehmlich im Niedriglohnbereich beschäftigten Personen durch ausländische Arbeitnehmer, die die gleiche Arbeit zu einem deutlich geringeren Stundenlohn anboten als vergleichbare deutsche Beschäftigte. Ein schwindender Einfluß der Tarifparteien und somit eine abnehmende Tarifbindung rundeten das Bild ab. Als Reaktion hierauf wurde verstärkt nach neuen „Sicherungsklauseln“ gerufen, die das bestehende Lohn- und Einkommensniveau halten sollten. Zu nennen sind hier, soweit noch möglich, Allgemeinverbindlichkeitserklärungen für Tarifverträge, Entsenderichtlinien wie beispielsweise für das Baugewerbe, Verzicht auf das Herkunftslandprinzip bei der EU-Dienstleistungsrichtlinie, beschränkte Arbeitsmöglichkeiten für Arbeitnehmer im Zuge der EU-Osterweiterung etc.

Die Angst vor Arbeitsplatzverlust und Einkommenseinbußen wurde durch die Hartz IV-Reformen noch verstärkt, die erstmalig das Ausmaß der in prekären Lebensverhältnissen oder in relativer Armut lebenden Personen in Deutschland verdeutlichte.

Diese Entwicklungen führten u. a. dazu, daß verstärkt Forderungen erhoben wurden, allen Bürgern bedingungslos ein Grundeinkommen zu gewähren, auch im Hinblick darauf, daß entweder Befürchtungen gehegt wurden, Deutschland könnte die Erwerbsarbeit ausgehen, oder das hierdurch Nicht-Erwerbsarbeit angemessen gewürdigt wird. Von gewerkschaftlicher Seite hingegen wurde weniger auf ein bedingungsloses Grundeinkommen abgestellt, sondern mehr auf einen gesetzlichen Mindestlohn, der dazu beiträgt, daß Arbeit sich lohnt und nicht zu Dumping- oder Hungerlöhnen gearbeitet werden muß.

Tabelle 1 zeigt für West- und Ostdeutschland getrennt Bruttostundenlöhne, die weniger als 50% des durchschnittlichen Bruttostundenlohns betragen. Solche Löhne können als „Armutslöhne“ angesehen werden. Für die Auswertung wurden die Daten des Sozioökonomischen Panels (SOEP) des DIW Berlin für das Jahr 2005 verwendet. Die Hälfte des Durchschnittslohns beträgt in Westdeutschland 10,82 Euro je Stunde und in Ostdeutschland 7,64 Euro. Insgesamt arbeiten knapp fünf Millionen Arbeitnehmer zu Löhnen, die unterhalb dieser Schwellen liegen. Hierbei liegt der durchschnittliche Lohn für nur geringfügig Beschäftigte nochmals deutlich unter dem Niveau für Vollzeit- oder Teilzeitbeschäftigte.

Zwischen Ost- und Westdeutschland beträgt der Unterschied in der Entlohnung etwa zwei Euro bei Vollzeitbeschäftigung und etwas mehr bei Teilzeitarbeit. Bezüglich der Personenzahlen ist zu be-

Tabelle 1:
Unterdurchschnittliche Bruttostundenlöhne 2005^a
- weniger als 50% des durchschnittlichen Bruttostundenlohns -

	Westdeutschland (Bruttolohn < 10,82 Euro/h)		Ostdeutschland (Bruttolohn < 7,64 Euro/h)	
	Durchschnittlicher Lohn	Anzahl Personen	Durchschnittlicher Lohn	Anzahl Personen
Vollzeit	6,59 Euro	1,68 Mio.	4,59 Euro	0,370 Mio.
Teilzeit	7,00 Euro	1,25 Mio.	4,65 Euro	0,150 Mio.
Geringfügig	5,73 Euro	1,35 Mio.	3,27 Euro	0,146 Mio.
Insgesamt	6,44 Euro	4,28 Mio.	4,31 Euro	0,666 Mio.

^a Im Jahr 2005 lag der durchschnittliche Stundenlohn in Westdeutschland (einschließlich Berlin-West) bei 21,64 Euro, in Ostdeutschland (einschließlich Berlin-Ost) bei 15,28 Euro.

Quellen: SOEP; Berechnungen des IWH.

achten, daß die Entlohnung für Tätigkeiten, die von Rentnern, Studenten, Schülern und Auszubildenden nicht berücksichtigt wurden. Ebenfalls wurde der Familienstand der Personen nicht berücksichtigt, so daß diese Stundenlöhne nicht notwendigerweise Informationen über die Höhe des Familieneinkommens liefern.

Gesetzlicher Mindestlohn

Im Tarifarchiv der Hans-Böckler-Stiftung sind alle gültigen Tarifverträge für Deutschland erfaßt. Informationen bietet das Archiv über die Region, die Laufzeit, die Entgelttarife in den einzelnen Tarifgruppen etc., nicht jedoch über die Anzahl der Personen, die durch die einzelnen Tarifgruppen erfaßt werden. Gleichwohl handelt es sich um interessante Informationen. Für das Fleischerhandwerk liegen die Tariflöhne zwischen 4,50 und 6,09 Euro/Stunde, im Hotel- und Gaststättengewerbe zwischen 4,61 und 6,57 Euro/Stunde etc. Bereits diese zwei Beispiele zeigen, daß die Entgelttarife für die beiden Bereiche niedriger ausfallen als die 50%-Armutsgrenze von 7,64 Euro für Ost- bzw. 10,82 Euro für Westdeutschland.

Sieht man auf die Entgelttarifverträge für das Bewachungsgewerbe in Ostdeutschland, so liegen die Stundenlöhne zwischen 4,32 und 5,14 Euro. Um eine Vorstellung über diese Lohnhöhe zu gewinnen, betrachte man eine alleinstehende Person, die ohne Einschränkungen ALG-II bezieht. Im Durchschnitt beläuft sich die monatliche Transferleistung auf etwa 650 Euro (345 Euro Grundsicherung, etwa 300 Euro Warmmiete) sowie ca. 150 Euro für Sozialbeiträge, so daß der Hartz IV-Empfänger ein „Bruttoeinkommen“ von etwa 800 Euro im Monat bezieht. Bei 170 Stunden monatlicher Arbeitszeit entspräche dies einem Stundenlohn von etwas weniger als 5 Euro. Berücksichtigt man noch, daß zusätzlich 100 Euro monatlich anrechnungsfrei hinzuverdient werden können, dann stellt sich ein Hartz IV-Empfänger unter Umständen finanziell deutlich besser als eine vollzeitbeschäftigte Person im Bewachungs- oder Gebäudereinigungsgewerbe.

Um bei Vollzeitbeschäftigung von seinem Lohn seine Existenz sichern zu können, aber auch, um Fehlanreize zwischen sozialer Absicherung und Beschäftigung zu verringern, soll nach Vorstellung der Gewerkschaften flächendeckend ein gesetzlicher

Mindestlohn von 7,50 Euro/Stunde eingeführt werden. Bei durchschnittlich 170 Stunden Arbeitszeit im Monat beträgt das Bruttoeinkommen dann 1 275 Euro bzw. netto etwa 940 Euro und läge damit deutlich oberhalb des ALG II von 650 Euro (Sozialbeiträge vernachlässigt).

Andererseits bedeutet ein gesetzlicher Mindestlohn auch, daß für die überwiegende Zahl der in Tabelle 1 ausgewiesenen Personen das Einkommen deutlich angehoben werden muß. Nimmt man die 4,60 Euro Bruttostundenlohn für eine halbe Million Beschäftigte in Ostdeutschland als Beispiel, dann müßten hier die Löhne auf 7,50 Euro angehoben werden, was einer Lohnerhöhung von 63% entspricht. Bei einer solchen Lohnerhöhung ist es unrealistisch, davon auszugehen, daß es nicht zu unerwünschten negativen Beschäftigungseffekten kommen wird. *Ragnitz und Thum*² (2007) rechnen überschlagsmäßig mit einem Verlust an Arbeitsplätzen von 620 000 für Deutschland bzw. von fast 122 000 für Ostdeutschland.

Aber auch der Hinweis auf andere europäische Länder, in denen ein Mindestlohn besteht, greift in der Regel zu kurz, da die Wirkung eines solchen Lohns auch vor dem Hintergrund der Struktur der sozialen Sicherungssysteme gesehen werden muß. Darüber hinaus ist zu bedenken, daß z. B. in Großbritannien der Anteil der Arbeitnehmer, die zu einem Mindestlohn arbeiten, bei nur 1,5% liegt, wohingegen in Deutschland knapp 8% bzw. in Ostdeutschland mehr als 14% der Beschäftigten hiervon betroffen wären.

Und ein weiterer Punkt ist zu berücksichtigen: Ein einheitlicher Mindestlohn erschwert erheblich die Wiedereingliederungsmaßnahmen von Arbeitslosen (unter Umständen mit multiplen Vermittlungshindernissen) in den Arbeitsprozeß und kann dann politischen Druck derart erzeugen, daß Kombi-lohnmodelle herangezogen werden müssen, also subventionierte Arbeit, um verschiedene Gruppen von Arbeitslosen in Beschäftigung bringen zu können.

Ordnungspolitisch bedeutet die Einführung eines Mindestlohns zumindest teilweise eine Aufgabe der Tarifautonomie und im Miteinander der

² RAGNITZ J.; THUM, M.: Zur Einführung von Mindestlöhnen: Empirische Relevanz des Niedriglohnsektors. Halle 2007, mimeo.

Bürger mehr Staat als erforderlich. Insgesamt ist zu befürchten, daß von einem gesetzlichen Mindestlohn mehr negative als positive Effekte ausgehen werden. Deshalb sollten die Tarifparteien primär Anstrengungen unternehmen, Arbeitgeber und Arbeitnehmer wieder als Mitglieder in ihre Verbände zu bekommen und so einer Tarifautonomie mit flexibleren Gestaltungsmöglichkeiten eine neue Chance zu geben. Hierzu ist eine kritische Reflexion in den Verbänden erforderlich, warum die hohe Tarifbindung früherer Jahre so zerbrochen ist. Diese Anstrengung wäre allemal konstruktiver als ohne Not ein Stück Tarifautonomie an den Staat abzutreten.

Einkommenssicherung und Arbeitslosigkeit

Seit Mitte 2005 sinken die Arbeitslosenzahlen in den neuen Bundesländern mehr oder weniger kontinuierlich von 1,5 Millionen auf nunmehr (saisonbereinigt) 1,3 Millionen Arbeitsuchende im April 2007. Zeitgleich erhöhte sich die Zahl der offenen Stellen in den neuen Bundesländern, und die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse stieg um etwa 150 000 Personen zwischen Januar 2006 und Januar 2007. Diese Zahlen zeigen, daß es sich bei den gesunkenen Arbeitslosenzahlen nicht ausschließlich um statistische Effekte handelt. Gleichwohl ist die registrierte Arbeitslosigkeit weiterhin sehr hoch. Mit einer Arbeitslosenquote von 15,9% im April 2007 (gemessen an allen zivilen Erwerbspersonen) übersteigt sie mehr als das Doppelte des westdeutschen Niveaus (7,8%). Hinter diesen 15,9% stehen 1,36 Mio. Menschen, wovon wiederum 425 148 dem Rechtskreis des SGB III und 936 575 dem Rechtskreis des SGB II unterliegen (vgl. Tabelle 2).

Auch wenn die derzeit positive konjunkturelle Entwicklung (zusammen mit den sich langsam entfaltenden Wirkungen der Hartz-Reformen) die Probleme auf dem (ostdeutschen) Arbeitsmarkt mildert, so sind doch weiterhin zusätzliche Maßnahmen erforderlich, um insbesondere die Problemgruppen (Langzeitarbeitslose, geringqualifizierte Arbeitslose), die verstärkt dem Rechtskreis des SGB II unterliegen, wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren.

Neben dem „Standardrepertoire“ arbeitsmarktpolitischer Instrumente werden derzeit unterschiedliche und sich teilweise ausschließende Konzepte diskutiert, um

- a) Langzeitarbeitslose und geringqualifizierte Arbeitslose wieder in Beschäftigung zu bringen und
- b) ein existenzsicherndes (Erwerbs-)Einkommen zu gewährleisten.

Tabelle 2:
Struktur der Arbeitslosigkeit, April 2007
- in 1 000 -

	Insgesamt	davon im SGB III	davon im SGB II
Deutschland	3,967	1,354	2,612
West	2,605	0,929	1,676
Ost	1,362	0,425	0,937

Quelle: Bundesagentur für Arbeit.

In diesem Zusammenhang werden aktuell entweder Kombilohnmodelle oder Workfare-Ansätze diskutiert.

Die erste Gruppe stellt auf Erwerbseinkommen ab und erwartet von Arbeitsuchenden, daß sie vorhandene Arbeit zum vorherrschenden Marktlohn (oder einem abgesenkten) akzeptieren. Reicht dieses Markteinkommen nicht aus, ein bestimmtes Einkommensniveau oder einen (Stunden-) Lohnsatz zu erreichen, dann erfolgt eine entsprechende Aufstockung durch den Staat. Andere Formen des Kombilohns fördern entweder direkt den Arbeitnehmer oder -geber bis zu einer bestimmten Lohnhöhe, wenn diese bereit sind, gering(er) bezahlte Jobs anzunehmen (Arbeitnehmer) oder Arbeitslose zu einem geringeren Einkommen einzustellen (Arbeitgeberförderung) und somit die Arbeitslosigkeit zu verringern.

Hinter Kombilohnmodellen steht häufig die leitende Idee, daß ein Arbeitsuchender einen zu hohen Reservationslohn (Lohnanspruch) hat und – da der zu hohe Reservationslohn nicht mit der Produktivität des Betroffenen korrespondiert – keine entsprechende Beschäftigung findet. Kombilohnmodelle, die auf eine direkte Förderung/Subventionierung von Arbeitnehmern bzw. -gebern abstellen, sind z. B. das von *Schöb* und *Weimann* vertretene Magdeburger Modell.³

³ SCHÖB, R.; WEIMANN, J.: Arbeit ist machbar. Die neue Beschäftigungsformel. Döbel 2003. Für eine systematische Übersicht über Kombilöhne siehe auch KALTENBORN, B.: Kombilöhne in Deutschland – Eine systematische Übersicht. IAB Werkstattbericht 14. Nürnberg 2001. – KALTEN-

Zwar bestehen Kombilohnmodelle dieser Form weiterhin und werden auch zukünftig für spezielle Problemgruppen derart ausgestaltet werden, aber mit der Gruppe der arbeitsfähigen Hartz IV-Empfänger hat sich der Schwerpunkt der Kombilohnmodelle von der direkten Subventionierung/Förderung auf Hinzuverdienstmöglichkeiten verlagert. Damit sollen u. a. auch Mitnahmeeffekte und andere unerwünschte Nebenwirkungen von Kombilöhnen wenn nicht vermieden, so doch eingeschränkt werden.

Das Kombilohnmodell des SVR⁴

Neben reinen Mitnahmeeffekten können diese Modelle auch dahingehend kritisiert werden, daß sie davon ausgehen, daß geringqualifizierte Arbeit zu teuer ist und deshalb nicht vom Markt nachgefragt wird. Die Förderstrategie bestand nun darin, diesen Anspruchslohn mehr oder weniger zu akzeptieren und den tatsächlich gezahlten Lohn durch entsprechende Subventionierung an das Anspruchslohnniveau heranzuführen. Die Kerngedanken hierbei waren Lohnabstandsgebot, positive Arbeitsanreize, Arbeit muß sich lohnen, Zumutbarkeitskriterien etc.

Demgegenüber gehen fast alle derzeit diskutierten Kombilohnmodelle von der alternativen Vorstellung aus, daß der Anspruchslohn (und damit der implizite Mindestlohn) abgesenkt werden muß.⁵ Dementsprechend geht das dreimodulige Modell des SVR davon aus, daß der Regelsatz des Arbeitslosengelds II für erwerbsfähige Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft um 30% verringert wird bei gleichzeitiger Verbesserung der Hinzuverdienstmöglichkeiten auf dem ersten Arbeitsmarkt. Zunächst jedoch gilt, daß die ersten 200 Euro eines

Hinzuverdienstes in voller Höhe auf das ALG II angerechnet werden (Anhebung der Geringfügigkeitsschwelle). Hinzuverdienste zwischen 201 und 800 Euro werden hingegen nur noch mit 50% (gegenüber der heutigen Transferenzzugsrate von 80%) angerechnet. Besteht nachweislich keine Beschäftigungsmöglichkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt, dann kann das ALG II auch durch eine entsprechende Beschäftigung im zweiten Arbeitsmarkt aufgestockt werden, so daß ein existenzsicherndes Einkommen gewährleistet ist. Der dritte Teil des Modells besteht in einer Reform der derzeitigen Mini- und Midijobs: Minijobs existieren dann nur noch für den Bereich zwischen 0 und 200 Euro monatlich, danach beginnt der Midijob bis zu 800 Euro mit schrittweise steigenden Beitragssätzen seitens der Arbeitnehmer und -geber zu den Sozialversicherungen.

Mit Hilfe eines mikroökonomischen Simulationsmodells schätzt der SVR die Arbeitsangebotseffekte auf etwa 380 000 Personen. Berücksichtigt man noch die entsprechenden Nachfrageeffekte (Reform der Mini- und Midijobs), dann beträgt der Beschäftigungseffekt langfristig 350 000 Personen. Auf längere Sicht können die öffentlichen Haushalte durch dieses Modell um knapp 13 Mrd. Euro jährlich entlastet werden.

Da die Berechnungen des SVR für Deutschland durchgeführt wurden, können die Effekte für Ostdeutschland nur indirekt abgeschätzt werden. Geht man davon aus, daß 40% (= knapp 1 Million Personen) der arbeitssuchenden ALG II-Empfänger aus den neuen Bundesländern sind (vgl. Tabelle 2) und sich die neu entstehenden Arbeitsplätze anteilig verteilen, dann würden von den 350 000 Personen etwa 140 000 auf Ostdeutschland entfallen. Für die anfänglichen Arbeitsgelegenheiten ergäbe sich ein Bedarf von etwa 300 000 Stellen. Dies jedoch erscheint eine eher optimistische Überschlagsrechnung zu sein. Einer der Gründe ist, daß in vielen ländlichen Gebieten keine ausreichenden Beschäftigungsmöglichkeiten bestehen, die ALG II-Empfängern eine faire Chance einräumen, über Hinzuverdienste ihr Einkommen aufzubessern und langfristig der Arbeitslosigkeit zu entkommen. Entweder wären hier für eine längere Zeit ein zweiter bzw. dritter Arbeitsmarkt mit Bürgerarbeit oder anderer gemeinnütziger Tätigkeit seitens der ARGEn

BORN, B.; PILZ, L.: Kombilöhne im internationalen Vergleich. IAB Werkstattbericht 10. Nürnberg 2002.

⁴ SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG: Arbeitslosengeld II reformieren: Ein zielgerechtes Kombilohnmodell. Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie. Wiesbaden 2006, sowie die Kurzfassung von FRANZ, W.: Ein zielgerichtetes Kombilohnmodell: Der Vorschlag des Sachverständigenrates, in: ifo Schnelldienst 4/2007, Sonderausgabe: Reformkonzepte zur Erhöhung der Beschäftigung im Niedriglohnbereich. München 2007.

⁵ Eine ausgezeichnete Übersicht über die gängigen Kombilohn-Varianten in Deutschland findet sich bei SINN, H.-W.; MEISTER, W.; OCHEL, W.; WERDING, M.: Reformkonzepte: Ein Überblick, in: ifo Schnelldienst 4/2007, Sonderausgabe.

oder aber Optionskommunen zu installieren, um den Forderungen des Modells gerecht zu werden.

Workfare

Ein anders gelagertes Problem ergibt sich, wenn Arbeit „sich nicht rechnet“ – etwa aufgrund sozialer Transferleistungen einschließlich der (legalen) Hinzuverdienstmöglichkeiten, wobei mit einem geringen zeitlichen Aufwand ein vergleichbares Einkommen erzielt werden kann wie bei entsprechender Vollzeitbeschäftigung.

Dieses aus Sicht des Arbeitslosen durchaus rationale Verhalten findet jedoch keine angemessene Entsprechung bei Politikern, Arbeitsvermittlern, Arbeitsmarktökonomern etc. Diese gehen mehrheitlich davon aus, daß jede arbeitsfähige Person ihr Leben (und das ihrer Familie) eigenverantwortlich gestaltet und das hierfür erforderliche Einkommen überwiegend durch Erwerbsarbeit erwirtschaftet. Nur in Ausnahmefällen tritt die Gesellschaft als Solidargemeinschaft auf und fördert Menschen, die ihre Existenz nicht unverschuldet sichern können.

Folglich kann die Gesellschaft als Gegenleistung zu entsprechenden Transferzahlungen eine gemeinnützige (zusätzliche) Tätigkeit erwarten, die in Art und Höhe der Transferleistung entspricht. Diese Idee steht hinter dem Workfare-Konzept und soll den Eindruck vermeiden, daß eine Person Geld oder Sachleistungen beziehen kann, ohne eine Gegenleistung erbringen zu müssen. Um eine Beschäftigung im regulären Arbeitsmarkt attraktiv zu machen, kann eine Person höchstens in Höhe der Grundsicherung Transfers erwarten, für die dann 39 Stunden pro Woche eine gemeinnützige Tätigkeit auszuüben ist. Da jedes Beschäftigungsverhältnis auf dem ersten Arbeitsmarkt bezüglich der Hinzuverdienstmöglichkeiten und der Arbeitszeiten attraktiver sein wird als die gemeinnützige Beschäftigung, wird sich ein entsprechendes Arbeitsangebot für diese Jobs einstellen.

Zusammen mit den Hartz IV-Reformen und dem verstärkten „Fordern und Fördern“-Prinzip – insbesondere auch durch die Arbeitsgelegenheiten (Ein-Euro-Jobs) – sind die Grundlagen für das Workfare-Konzept bereits gelegt. Soll Workfare als das Konzept zur Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit und geringerer Qualifikation bzw. konkreter zur Wiedereingliederung von Hartz IV-

Empfängern in den ersten Arbeitsmarkt eingesetzt werden, dann erwarten *Schneider*⁶ et al. auf mittlere Sicht einen Beschäftigungszuwachs von etwa 800 000 Vollzeitstellen für Deutschland (Arbeitsangebots- und Arbeitsnachfrageeffekte insgesamt). Allerdings verweisen die Verfasser darauf, daß für eine erfolgreiche Umsetzung keine zusätzlichen Kombilohn-Elemente existieren dürfen, da sonst über ein entsprechendes taktisches Verhalten der Betroffenen die Beschäftigungseffekte aus Workfare konterkariert oder zumindest erheblich abgeschwächt werden können.⁷ Außerdem müßten für etwa 350 000 Personen entsprechende Workfare-Arbeitsplätze bereitgestellt werden, da diese vermutlich nicht in der Lage sein werden, ein Markteinkommen zu erzielen, das oberhalb der Grundsicherung liegt. Folgt man den Berechnungen des IZA für Deutschland, dann kann die Arbeitslosigkeit unter den SGB II-Beziehern um etwa 1,15 Millionen Personen reduziert werden. Diese Perspektive soll in keiner Weise „klein geredet“ werden. Aber bei aktuell 2,6 Millionen Arbeitslosen mit Rechtskreis des SGB II bleibt noch eine beträchtliche Anzahl Personen, für die ebenfalls eine Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt gefunden werden muß.

Ein weiterer Punkt ist, daß es zumindest in Ostdeutschland derzeit gültige Entgelttarifverträge gibt, die Stundenlöhne zwischen 3,05 Euro und 7,87 Euro vereinbart haben.

Zu beachten ist auch, daß es einen Personenkreis gibt, der selbst bei einer Vollzeitbeschäftigung kein Erwerbseinkommen erzielen kann, das das Hartz IV-Niveau übertrifft. Aus diesem Grund werden diese Personen durch ALG II „aufgestockt“.

⁶ Workfare-Modelle wurden für Deutschland u. a. entwickelt und vorgestellt von BONIN, H.; SCHNEIDER, H.: Workfare: Eine wirksame Alternative zum Kombilohn. IZA DP No. 2399. Bonn 2006. – BONIN, H.; KEMPE, W.; SCHNEIDER, H.: Kombilohn oder Workfare? Zur Wirksamkeit zweier arbeitsmarktpolitischer Strategien. IZA DP No. 587. Bonn 2002. – BONIN, H.; FALK, A.; SCHNEIDER, H.: Workfare – praktikabel und gerecht, in: ifo Schnelldienst 4/2007, Sonderausgabe.

⁷ Ein derartiges Modell wird vom Bundesministerium für Wirtschaft (BMWi) präferiert. Eine Analyse der Beschäftigungseffekte und der fiskalischen Kosten des Modells wurde vom IZA 2007 durchgeführt. Vgl. INSTITUT ZUR ZUKUNFT DER ARBEIT (IZA): Untersuchung der beschäftigungs- und finanzpolitischen Auswirkungen eines Konzepts für existenzsichernde Beschäftigung des Bundesministeriums für Wirtschaft. Bonn 2007.

Bei dieser Gruppe geht es nicht um das ökonomische Kalkül, ob sich Arbeit „rechnet“ – ganz offensichtlich ja nicht –, sondern um Partizipation am gesellschaftlichen Leben. Beim Workfare-Konzept allerdings bestünde kein Mechanismus, das zu geringe Einkommen dieser Personen aufzustocken.

Das zweite implizite Argument bei Workfare besteht darin, daß geringqualifizierte und niedrig bezahlte Arbeit dann nachgefragt wird, wenn sie sich „rechnet“, sich also in einer vergleichbaren Größenordnung wie die Produktivität dieser Personen bewegt. Viele dieser Arbeitsplätze wurden in Deutschland „wegrationalisiert“, weil entweder kein Arbeitnehmer diese Tätigkeiten ausüben wollte oder nur zu einem Lohn, der nicht der Produktivität der Arbeit entsprach. Folglich bestehen derzeit diese Arbeitsplätze in dem erforderlichen Ausmaß noch nicht bzw. nicht mehr und müssen erst wieder neu geschaffen werden. Hierzu bedarf es der Überzeugung der entsprechenden Unternehmer, daß sich auf mittlere und längere Sicht die Schaffung dieser Arbeitsplätze für sie lohnt. Eine Mindestlohn-debatte – unabhängig von der diskutierten Höhe des Mindestlohns – ist dann kontraproduktiv, da sie die Schaffung der erforderlichen Arbeitsplätze verhindert.

Schließlich ist ein dritter Punkt zu erwähnen. Selbstverständlich kann und soll nicht jede Person

Friseur oder Frisör werden, aber auch in anderen Bereichen liegen die Tariflöhne unter fünf Euro je Stunde – ohne die notwendige Dynamik zu entfalten, weitere Jobs in diesem Segment zu schaffen. Dies aber ist eine zentrale Annahme von Workfare: Bei entsprechenden Übereinstimmungen von Marktlohn und Produktivität entstehen die erforderlichen Arbeitsplätze, da es dann wieder Unternehmen gibt, für die sich die Schaffung solcher Arbeitsplätze lohnt.

Zumindest für Ostdeutschland dürfen hier für die kommenden Jahre noch berechtigte Zweifel angemeldet werden – jenseits aller guten Nachrichten vom Arbeitsmarkt und vom sich bereits abzeichnenden Fachkräftemangel. Dies heißt dann aber umgekehrt, daß praktisch eine erhebliche Anzahl von Workfare-Arbeitsplätzen für einen längeren Zeitraum geschaffen werden muß. Ob sich die Ergebnisse von Bad Schmiedeberg problemlos auf ein größeres und heterogeneres Gebiet ausdehnen lassen, bleibt den Evaluationsergebnissen des zsh (Zentrum für Sozialforschung Halle e. V.) und den darauf aufbauenden arbeitsmarktpolitischen Entscheidungen der Landesregierung von Sachsen-Anhalt vorbehalten.

Herbert S. Buscher
(*Herbert.Buscher@iwh-halle.de*)

Humankapital und Produktivität in Ostdeutschland

Einleitung: Das Problem

Die ostdeutsche Wirtschaft ist – jedenfalls im Aggregat gesehen – durch ein im Vergleich zu Westdeutschland niedriges Produktivitätsniveau geprägt. Dies schlägt sich wiederum auch in einem geringen Angleichungsstand beim BIP je Einwohner nieder, das gemeinhin als Wohlstandsindikator verwendet wird. Westdeutschland wird dabei als Referenzmaßstab herangezogen, weil zum einen als politisches Ziel die „Angleichung der Lebensverhältnisse“ formuliert wurde, zum anderen aufgrund weitgehend gleicher institutioneller Rahmenbedingungen eigentlich ein Konvergenzprozeß hin zu ähnlichen Produktivitäts- und Einkommens-

niveaus zu erwarten gewesen wäre.⁸ Tatsächlich aber ist die Produktivitätsangleichung seit einigen Jahren nur noch langsam vorangekommen. Nach anfänglich starken Produktivitätserhöhungen als Folge nachholender Modernisierung, Errichtung neuer Produktionsstätten und verbesserter Auslastung der vorhandenen Kapazitäten vollzieht sich der Konvergenzprozeß eher in einem Tempo, das auch nach den Vorhersagen der neoklassischen Konvergenztheorien zu erwarten gewesen wäre.⁹

⁸ Vgl. BURDA, M.; FUNKE, M.: Eastern Germany: Can't We Be More Optimistic? CEPR-Discussion-Papers 863. London 1993.

⁹ Vgl. BARRO, R.; SALA-I-MARTIN, X.: Convergence Across States and Regions, Brooking Papers on Economic