

Kritische Anmerkungen zu einigen lohnpolitischen Konzepten

Gliederung

- 1. Einführung**
- 2. Begriffliche Klärungen**
- 3. Zur Problematik eines Mindestlohnes**
 - a. Lohneffekte**
 - b. Beschäftigungseffekte**
- 4. Die Wirkungen von Kombilöhnen**
 - a. Lohneffekte**
 - b. Beschäftigungseffekte**
- 5. Der Einfluss von Lohnsubventionen**
 - a. Lohneffekte**
 - b. Beschäftigungseffekte**
- 6. Ordnungspolitischer Ausblick**

***** Anmerkung: Dieser Artikel wird in leicht abgeänderter Form erscheinen in: L. Funk (Hrsg.): Anwendungsorientierte Marktwirtschaftslehre und Neue Politische Ökonomie, Marburg 2008.**

1. Einführung

Seit einiger Zeit wird von den Gewerkschaften und einigen politischen Parteien die Forderung erhoben, Mindestlöhne, Kombilöhne oder auch Lohnsubventionen generell einzuführen. So fordern vor allem die Gewerkschaften und SPD-Politiker die Einführung von Mindestlöhnen in der gesamten Wirtschaft, während von CDU-Seite eher an die Gewährung von Kombilöhnen gedacht wird. Der von der Großen Koalition beschlossene Kompromiss wird zwischen diesen beiden Extremen liegen.

Diese Forderungen sind nicht neu, so wurden schon lange Zeit Mindestlöhne diskutiert und in anderen Ländern bereits praktiziert, auch in Deutschland haben wir mit dem sogenannten Entsendegesetz im Bausektor (Gesetz über zwingende Arbeitsbedingungen bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen vom 26. Februar 1996) bereits einen gesetzlich geregelten Mindestlohn. Der Vorschlag eines Kombilohnes ist zwar relativ neuen Datums, wird jedoch auch bereits seit einigen Jahren vorgeschlagen.

In diesem Artikel wollen wir diese lohnpolitischen Konzepte kritisch diskutieren, wir wollen erstens überprüfen, ob die Arbeitnehmergruppe, zu deren Gunsten diese Lohnbestandteile eingeführt werden, durch diese Regelung tatsächlich - wie beabsichtigt - durch Einkommenssteigerungen begünstigt werden. Zweitens soll der Frage nachgegangen werden, wie sich diese beabsichtigten Lohnerhöhungen auf die Beschäftigungslage der begünstigten Gruppe auswirken. Drittens gilt es zu klären, ob diese Regelungen Rückwirkungen auf die allgemeine Produktivität haben.

Schließlich gilt es zu diskutieren, auf welchen anderen Wegen die mit diesen Gesetzesvorhaben beabsichtigten Ziele der Begünstigung der Arbeitnehmer im Niedriglohnsektor erreicht werden könnten, ohne dass die bei den erwähnten Lohnkonzepten zu befürchtenden Nebenwirkungen zu erwarten sind. Zur Diskussion stehen auf der einen Seite die Vorschläge nach Einführung einer negativen Einkommenssteuer, auf der anderen Seite die Versuche, durch bildungspolitische Maßnahmen die Einkommenslage im Niedriglohnsektor zu verbessern.

2. Begriffliche Klärungen

Bevor wir mit der eigentlichen Analyse beginnen, wollen wir einige begriffliche Klärungen vornehmen und darlegen, durch welche Merkmale sich die drei zu diskutierenden Lohnkonzepte im einzelnen unterscheiden.

Beginnen wir mit der Forderung nach einem gesetzlichen Mindestlohn. Ein Mindestlohn liegt vor, wenn der Lohn zwar im allgemeinen auf dem freien Markt bzw. wie in Deutschland zwischen den Tarifparteien (den Gewerkschaften und den Arbeitgebern) vereinbart wird, wenn aber durch Gesetz oder auf andere Weise vorgesehen ist, dass der tatsächliche Lohn nicht unter eine bestimmte Grenze, eben den Mindestlohn absinken darf.

Wenn man will ist natürlich auch der zwischen den Gewerkschaften und den Arbeitgebern ausgehandelte Tariflohn ein Mindestlohn, der nach geltendem Recht ebenfalls nicht unterschritten werden darf. Die Unternehmer müssen den Gewerkschaftsmitgliedern mindestens den Tariflohn gewähren.

Allerdings unterscheidet sich ein Tariflohn in mehreren Punkten von den allgemeinen Vorstellungen eines gesetzlichen Mindestlohnes. So gilt mit gewissen Ausnahmen der Tariflohn nur für die Unternehmer bindend, die (den Tarifvertrag abschließenden) Arbeitgeberverbänden angehören (bzw. beim Abschluss des Tarifvertrages angehört haben) und auch nur für die Arbeitnehmer, die Mitglieder der (den Tarifvertrag abschließenden) Gewerkschaft sind. Dies bedeutet, dass die Arbeitnehmer, die gar keiner Gewerkschaft angehören sowie die weiteren Arbeitnehmer, die zwar Gewerkschaftsmitglieder sind, deren Arbeitgeber jedoch nicht dem Arbeitgeberverband angehören, keinen Rechtsanspruch auf Gewährung eines Tariflohnes besitzen; allerdings gilt es hinzuzufügen, dass die Arbeitgeber oftmals trotz mangelnder Verpflichtung den Tariflohn auch den nicht gewerkschaftlich vertretenen Arbeitnehmern gewähren, um auf diese Weise keinen Anreiz für die Arbeitnehmer zu schaffen, der Gewerkschaft beizutreten.

Eine weitere Einschränkung dieser Feststellungen liegt darin, dass nach geltendem Tarifrecht der Bundes- oder Landesarbeitsminister dann einen Tariflohn für alle Arbeitnehmer des Tarifbereichs als bindend erklären kann, wenn zumindest einer der Tarifparteien dies beantragt. Das oben bereits erwähnte Entsendegesetz im Baugewerbe sieht schließlich vor, dass die in diesem Wirtschaftssektor abgeschlossenen Tariflöhne für alle Arbeitnehmer gelten. Diese Ausnahmeregelung wurde damit begründet, dass im Bau-sektor in besonderem Maße die Gefahr besteht, dass Arbeitnehmer aus angrenzenden Ländern (wie z. B. Polen), die einen niedrigeren Lebensstandard aufweisen, bereit seien, zu einem Lohn weit unter dem Tariflohn Arbeit anzubieten und damit die Chancen der einheimischen Arbeitnehmer auf Arbeit entscheidend beeinträchtigen.

Im allgemeinen wird mit der Forderung nach einem Mindestlohn die Vorstellung verbunden, dass der Mindestlohn vom Staat selbst zumeist auch für längere Zeit festgelegt wird, also nicht durch Verhandlungen der Tarifparteien für jeden neuen Tarifvertrag neu bestimmt wird. In der augenblicklichen Diskussion wird jedoch auch in Erwägung gezogen, ähnlich dem Entsendegesetz einfach den zwischen den Tarifparteien ausgehandelten Tariflohn als Mindestlohn vorzusehen, also wenn man so will, den Geltungsbereich des heutigen Entsendegesetzes auf weitere Wirtschaftszweige, vielleicht sogar auf die gesamte Volkswirtschaft auszudehnen. Auch wird gefordert, einen gesetzlich festgelegten Mindestlohn auf einige wenige kritische Wirtschaftssektoren zu beschränken.

Ein Mindestlohn ist auf jeden Fall von den Unternehmungen für jeden Arbeitnehmer (bzw. für die im Gesetz vorgesehenen Arbeitnehmergruppen) aufzubringen. In diesem Punkt unterscheidet sich der Mindestlohn von den

Vorschlägen eines Kombilohnes bzw. einer Lohnsubvention. Sowohl der Kombilohn wie auch die Lohnsubvention wird hingegen vom Staat aufgebracht, wobei der Kombilohn unmittelbar dem Arbeitnehmer, der einen Anspruch auf einen Kombilohn besitzt, ausgezahlt wird, während eine Lohnsubvention an den Arbeitgeber ausbezahlt ist.

Natürlich geht man hierbei davon aus, dass aufgrund der Subventionierung der Unternehmungen die an diese Arbeitnehmer ausgezahlten Löhne höher ausfallen als es ohne Lohnsubvention der Fall wäre. Da aber nicht geklärt werden kann, was der Unternehmer ohne Lohnsubvention als Lohn gezahlt hätte, kann auch nicht mit Sicherheit davon ausgegangen werden, dass die Lohnsubvention voll an die Arbeitnehmer weitergegeben wird. Dadurch dass der Kombilohn direkt an den zu begünstigenden Arbeitnehmer ausgezahlt wird, unterscheidet sich der Kombilohn von der Subvention auch in der Frage nach der Sicherheit der Begünstigung.

Ein weiterer Unterschied dürfte zwischen Kombilohn und Lohnsubvention auch darin liegen, dass Subventionen im allgemeinen für jeden Wirtschaftsbereich getrennt und in unterschiedlicher Höhe gewährt werden, während die Bestimmungen eines Kombilohnes sicherlich für alle Arbeitnehmer gleich geregelt sein müssten.

3. Zur Problematik eines Mindestlohnes

a. Lohneffekte

Fragen wir als erstes, ob sich gesetzliche Mindestlöhne in jedem Falle auf die Begünstigtengruppe einkommenssteigernd auswirken werden. Wir wollen hierbei unterstellen, dass der Markt dafür Sorge trägt, dass ohne Mindestlohn der tatsächlich ausgezahlte Lohn der Grenzproduktivität der Arbeit entspricht. Hier ist zwischen zwei Fällen zu unterscheiden. In dem ersten Fall liegt die Grenzproduktivität der zu begünstigenden Arbeitnehmergruppe über oder gerade bei der festgelegten Mindestlohnhöhe. Hier gehen selbstverständlich von der Mindestlohngesetzgebung keinerlei einkommenssteigernde Effekte aus, die Wirkung eines Mindestlohnes ist hier gleich null. Es bleibt die Sicherheit des Arbeitnehmers, in jedem Falle mindestens den Minimumlohn zu erhalten. Im zweiten Fall liege die Grenzproduktivität unterhalb des gesetzlich festgelegten Mindestlohnes; in diesem Falle hat der Unternehmer der begünstigten Arbeitnehmergruppe einen höheren Lohn zu zahlen als er ohne Mindestlohnregelung gewährt hätte.

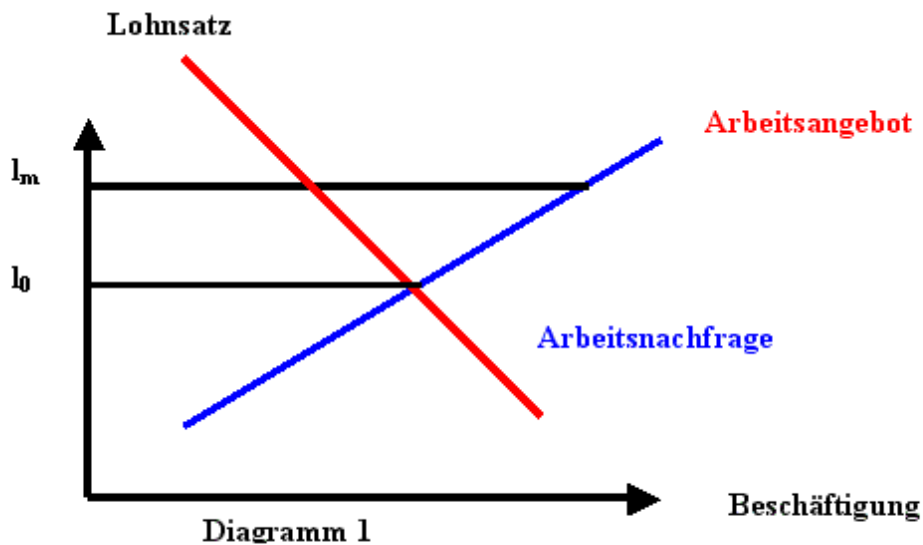
Die Lohnregelung kommt also in diesem zweiten Falle dem Arbeitnehmer zugute; vorausgesetzt werden muss allerdings, dass die zu begünstigenden Arbeitnehmer nicht gerade wegen der Einführung eines Mindestlohnes ent-

lassen werden; in diesem Falle erföhre der betroffene Arbeitnehmer nicht eine Einkommenssteigerung, sondern sogar eine Einkommensminderung, wenn wir davon ausgehen, dass die Unterstützung des Arbeitslosen immer wesentlich geringer ausfällt als das reguläre Arbeitseinkommen. Wir werden auf diese Möglichkeit noch ausführlich zu sprechen kommen, wenn wir uns in einem zweiten Schritt mit den Beschäftigungsauswirkungen eines Mindestlohnes befassen werden. Hier sei nur festgehalten, dass nicht in jedem Falle bei Einführung eines Mindestlohnes mit Einkommenssteigerungen zu rechnen ist: Oftmals übersteigt die Grenzproduktivität die Höhe des Mindestlohnes, oftmals verlieren gerade die Arbeitnehmer, die es zu beschützen gilt, aufgrund dieser Regelung ihren Job.

Fragen wir uns noch kurz, ob die Einkommenseffekte günstiger ausfallen, wenn der Mindestlohn nicht vom Gesetzgeber festgelegt wird, wenn vielmehr der Tariflohn zum generell gültigen Mindestlohn (auch für Arbeitnehmer, die keiner Gewerkschaft angehören) erklärt wird. Hier wirken die Arbeitgebervertreter immerhin an der Festlegung der Mindestlohnhöhe mit und dies dürfte im allgemeinen bewirken, dass der Mindestlohn nicht unter der Höhe der Grenzproduktivität festgelegt wird. Die hieraus resultierende Differenz im Einkommenseffekt zur gesetzlichen Regelung ist zweifacher Natur: Auf der einen Seite dürften hier die Einkommenssteigerungen nicht so stark ausfallen, da eben die Mindestlohnhöhe nicht wie bei der gesetzlichen Regelung über der Grenzproduktivität angesetzt wird; auf der anderen Seite ist hier die Gefahr, dass wegen der Mindestlohnregelung Arbeitnehmer entlassen werden und deshalb gar nicht in den Genuss der Einkommenssteigerung kommen, äußerst gering.

b. Beschäftigungseffekte

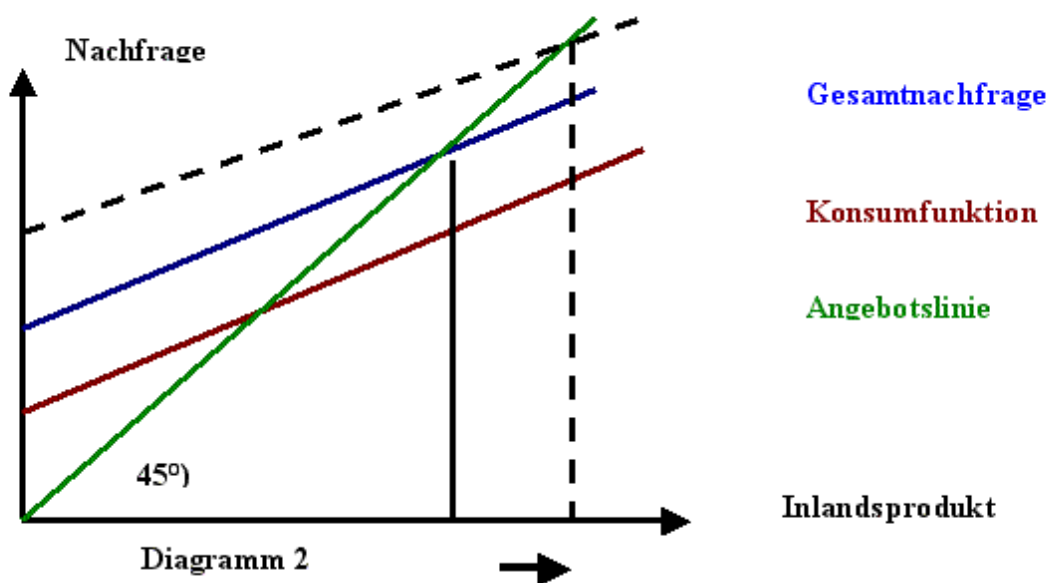
Wenden wir uns nun der zweiten Frage nach den möglichen Beschäftigungswirkungen einer Mindestlohngesetzgebung zu. Legen wir die klassische Lohn- und Arbeitsmarkttheorie zugrunde, dann hängt der Beschäftigungsgrad entscheidend von der Höhe des jeweiligen Lohnsatzes ab. Machen wir uns diese Zusammenhänge anhand eines Angebots- Nachfrage-Schemas klar:



Entspricht der tatsächliche Lohnsatz dem Gleichgewichtslohnsatz l_0 , so werden alle arbeitswilligen Arbeitnehmer beschäftigt. Bei einem Mindestlohn von l_m , der über dem Gleichgewichtslohn l_0 liegt, ist die Nachfrage nach Arbeit kleiner als das Angebot, es entsteht also Arbeitslosigkeit, wobei die Arbeitslosigkeit um so größer ist, je mehr der Mindestlohn vom Gleichgewichtslohn abweicht.

Diese Schlussfolgerungen stehen scheinbar in Widerspruch zu den Aussagen der Kaufkrafttheorie. Danach führt eine Erhöhung der Löhne zu einer Mehrnachfrage nach Konsumgütern und diese hinwiederum löst eine Zunahme der Produktion und damit der Beschäftigung aus. Es hat also den Anschein, als würde die Einführung von Mindestlöhnen zumindest dann, wenn der Mindestlohn über dem sonst gezahlten Lohn liegt, nicht zu einer Abnahme, sondern sogar zu einer Zunahme der Beschäftigung führen.

Die Kaufkrafttheorie beruft sich auf die Keynesianische Theorie, allerdings zu Unrecht. Betrachten wir hierzu ein vereinfachtes Keynes-Modell. Wir tragen auf der Abszisse die Höhe des realen Inlandsproduktes, auf der Ordinate die effektive Nachfrage nach Gütern ab. Es wird unterstellt, dass die Beschäftigung unmittelbar von der realen Inlandsprodukthöhe abhängt.



In der Keynesianischen Theorie steigt die Konsumnachfrage mit wachsendem Inlandsprodukt (Volkseinkommen), allerdings mit einer Konsumneigung von kleiner eins. Der Verlauf der Konsumfunktion entspricht somit der im Diagramm 2 eingezeichneten Konsumgeraden. (Der Einfachheit unterstellen wir also eine Konstanz der Konsumneigung. Unsere Überlegungen werden zwar komplizierter, aber nicht falsch, wenn wir eine von der Einkommenshöhe abhängige Konsumneigung unterstellen.) Das Investitionsvolumen, die Höhe des Exportüberschusses sowie der Umfang der Staatsverschuldung werden als autonom, d. h. als von der Höhe des Einkommens unabhängig unterstellt. Wenn wir die als konstant angenommene Nachfrage der Investoren, des Staates und des Auslandes auf die jeweilige Konsumausgabenhöhe aufschlagen, erhalten wir eine Parallele zur Konsumfunktion, die den Verlauf der gesamten Nachfrage nach Gütern darstellt.

Der Schnittpunkt der Kurve der gesamten Güternachfrage mit der 45° -Linie markiert das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht, bei dem Angebot von und Nachfrage nach Gütern übereinstimmt. Keynes unterstellt, dass dieses Gütergleichgewicht nicht ausreicht, Vollbeschäftigung zu garantieren, dass vielmehr nur eine Einkommenshöhe erreicht wird, bei der Unterbeschäftigung herrscht.

Werden nun die Lohneinkommen mit der Einführung der Mindestlöhne erhöht, findet in unserem Diagramm eine Bewegung nach rechts entlang der Konsum- bzw. Nachfragekurve statt. Die Lohneinkommen steigen und

nur aufgrund dieser Tatsache steigt auch die Konsumnachfrage der Arbeitnehmer. Eine Erhöhung der Beschäftigung tritt nicht ein, die Kostensteigerung schlägt sich in Güterpreiserhöhungen nieder, an der Lage des Gleichgewichtspunktes hat sich nichts geändert. Die prognostizierte Einkommens- und Beschäftigungssteigerung wäre nur eingetreten, wenn aufgrund der Einführung der Mindestlöhne die Konsumneigung (und oder das Investitionsvolumen) erhöht worden wäre.

In der Tat hat nun A. P. Lerner unterstellt, dass bei Lohnsteigerungen mit einer Umverteilung zugunsten der Empfänger geringerer Einkommen zu rechnen sei. Da man weiterhin davon ausgehen könne, dass die Empfänger geringeren Einkommens einen höheren Prozentsatz ihrer Einkünfte für Konsumnachfrage verwenden als die übrigen Haushalte, würde die Lage der Konsumfunktion und damit auch der allgemeinen Nachfragefunktion nach oben verschoben; dies bewirke dann den von der Kaufkrafttheorie unterstellten positiven Beschäftigungseffekt.

Dieser positive Beschäftigungseffekt wird allerdings zumindest teilweise zurückgenommen, wenn die Unternehmungen aufgrund der mit der Einführung von Mindestlöhnen verbundenen Kostensteigerung über weniger Mittel zur Investition verfügen und deshalb die Investitionsnachfrage verringern oder wenn wegen Verschlechterung der internationalen Wettbewerbslage das Exportvolumen und mit ihm der Exportüberschuss zurückgeht.

Aber selbst dann, wenn die Einführung des Mindestlohnes per Saldo zu einer Zunahme der Gesamtnachfrage geführt hätte, müsste mit weiteren Veränderungen im Produktionsprozess gerechnet werden, aufgrund derer im Endeffekt eine Verringerung und nicht eine Erhöhung des Beschäftigungsgrades erwartet werden müsste.

Der Anstieg der Kosten zwingt nämlich die Unternehmungen immer dann, wenn sie unter starkem internationalen Wettbewerb stehen und wenn die Unternehmungen im Ausland günstigere Kostenbedingungen aufweisen, nach Kostenkompensationen Ausschau zu halten. Kosteneinsparungen können erstens dadurch erzielt werden, dass die Unternehmungen rationalisieren und zu kapitalintensiveren Verfahren übergehen.

Rationalisierungen haben nun zur Folge, dass die Nachfrage nach weniger qualifizierten Arbeitskräften zurückgeht, dass also die Beschäftigung gerade derjenigen Arbeitnehmer, die mit der Mindestlohngesetzgebung begünstigt werden sollen, abnimmt. Die Position der hochqualifizierten Facharbeiter verbessert sich jedoch, da auf der einen Seite mit wachsender Mechanisierung die Nachfrage nach hochqualifizierten Facharbeitskräften steigt und auf der anderen Seite mit der Mechanisierung auch die Produktivität

dieser Arbeitnehmergruppe ansteigt, was den Unternehmern die Möglichkeit eröffnet, diesen Facharbeitskräften auch einen höheren Lohn zu zahlen. Damit wird jedoch die von Lerner unterstellte Umverteilung zugunsten der Empfänger geringeren Einkommens wiederum rückgängig gemacht; die Empfänger höheren Einkommens haben eine geringere Konsumneigung, was automatisch dazu führt, dass die gesamte Konsumneigung zurückgeht und nicht ansteigt.

Unternehmungen verbleibt noch neben der Rationalisierung eine zweite Möglichkeit, auf Kostensteigerungen im Zusammenhang mit der Einführung von Mindestlöhnen zu reagieren. Sie können nämlich die Teile der Produktion, die vor allem Arbeitnehmer mit geringer Qualifikation benötigen, in diejenigen ausländischen Volkswirtschaften verlagern, in denen die Arbeitskosten geringer als im Inland sind.

Auch in diesem Falle sinkt die Beschäftigung der Arbeitnehmer mit geringerer Qualifikation trotz unterstellter Zunahme der Güternachfrage. Wir kommen also in jedem Falle zu dem Ergebnis, dass die Einführung von Mindestlöhnen die Beschäftigungssituation der Begünstigten verschlechtert und nicht verbessert.

4. Die Wirkungen von Kombilöhnen

a. Lohneffekte

Wenden wir uns nun der Frage zu, wie sich die Einführung von Kombilöhnen auswirkt, wiederum zunächst auf die Einkommenslage, sodann auf die Beschäftigungssituation der Begünstigten.

Wenn wir unterstellen könnten, dass die Höhe des von den Unternehmungen ausgezahlten Lohnes von der Gewährung eines Kombilohnes unberührt bliebe, hieße dies, dass das Einkommen der Begünstigten genau um die Höhe des Kombilohnes ansteigen würde. Der Kombilohn wäre somit im Hinblick auf das Verteilungs- (Einkommens-)ziel 100% effizient.

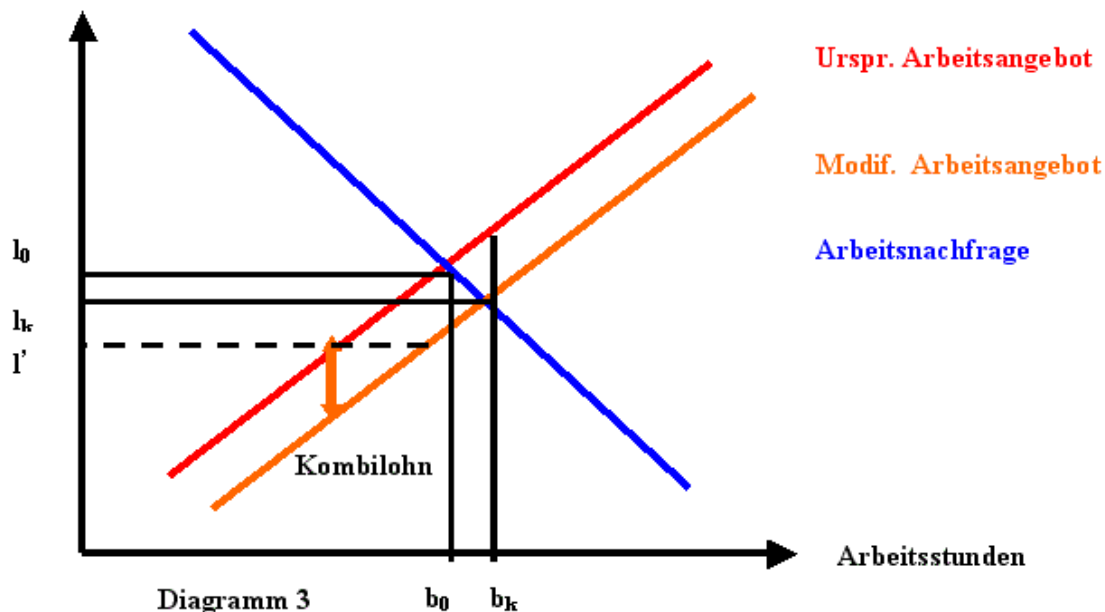
Nun wird allerdings in der Öffentlichkeit die Befürchtung geäußert, dass die Unternehmungen versuchen würden, den Lohn der Begünstigten zu reduzieren, um auf diese Weise Kosten einzusparen und den Gewinn zu erhöhen.

Nun interessiert weniger die Frage, ob die Unternehmungen den Wunsch haben, diese Kompensation vorzunehmen, sondern ob sie zu dieser Aktivität in der Lage sind bzw. von welchen Faktoren es denn abhängt, ob es den Unternehmungen gelingt - wie angedeutet - zu verfahren.

Im Grunde handelt es sich hierbei um ein ähnliches Problem wie bei der Überwälzung. Im Rahmen der Überwälzungslehre wird der Frage nachgegangen, unter welchen Bedingungen die Marktpartner in der Lage sind, ihnen auferlegte Kosten auf andere Marktpartner zu überwälzen. So geht z. B. die Steuertheorie davon aus, dass Umsatzsteuern im allgemeinen 100% auf den Güterpreis abgewälzt werden können. Zunächst habe der Unternehmer die Umsatzsteuer zu zahlen. Dieser habe jedoch im allgemeinen die Möglichkeit, diese Steuerlast auf den Konsumenten zu überwälzen, in dem er die Preise um den Betrag der Umsatzsteuer erhöhe.

Nun geht es beim Kombilohn nicht um eine den Unternehmungen entstandene Kostenlast; vielmehr erhalten bestimmte Arbeitnehmergruppen – also nicht die Unternehmungen, sondern ihre Marktpartner - vom Staat eine Transferzahlung, also das Gegenteil einer Steuerlast. Trotzdem muss mit der Möglichkeit gerechnet werden, dass auch Begünstigungen - also nicht nur zusätzliche Kosten - im Verlaufe des Marktprozesses auf andere Marktpartner ganz oder teilweise überwälzt werden können. Im Falle eines Kombilohnes werden die Unternehmer die Löhne reduzieren und damit indirekt an der den Arbeitnehmern gewährten Transferzahlung teilnehmen. Man kann davon ausgehen, dass die Übertragungsbedingungen bei positiven Transferzahlungen an einzelne Marktpartner im Grunde die gleichen sind wie bei der Überwälzung von zusätzlichen Kosten.

Fragen wir uns also nun, von welchen Bedingungen es abhängt, ob und in welchem Umfang positive Transferzahlungen an andere Marktpartner übertragen werden können. Unterstellen wir, dass die gleichen Bedingungen zur Übertragung von Transferleistungen wie bei den Steuern und den anderen Kostensteigerungen gelten, bedeutet dies, dass der Umfang und das Verhältnis der Angebots- und Nachfrageelastizitäten über die Übertragungsmöglichkeiten entscheiden. Machen wir uns nun diese Zusammenhänge anhand des unten dargestellten Diagramms 3 klar:



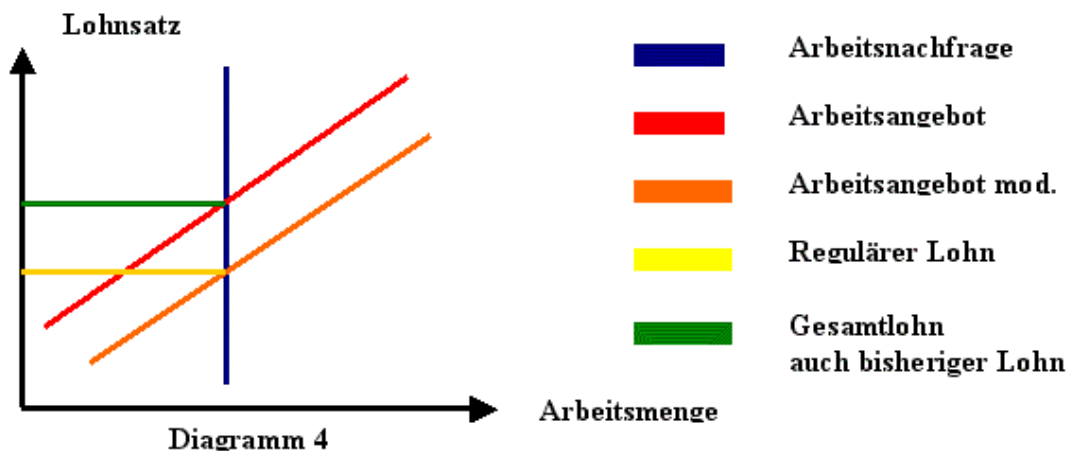
In das Diagramm 3 zeichnen wir eine normal geneigte Angebots- und Nachfragekurve ein. Der Schnittpunkt beider Kurven markiert den Gleichgewichtslohnsatz l_0 sowie die Beschäftigung bei Gleichgewicht b_0 . Die Einführung eines Kombilohnes bewirkt nun in unserem Diagramm, dass die Arbeitsangebotskurve um den Betrag des Kombilohnes nach unten verschoben wird. Die Angebotskurve gibt bekanntlich an, wie sich das Arbeitsangebot bei alternativen Lohnsätzen verändert.

Es wird hierbei unterstellt, dass sich die Arbeitnehmer rational in dem Sinne verhalten, dass sie ihre jeweilige Angebotsmenge an Arbeitsstunden von der Höhe des Gesamtlohnes, also von der Summe von regulärem Lohn und Kombilohn abhängig sein lassen, unabhängig davon, wie sich der Gesamtlohn aus regulärem Lohn und Kombilohn zusammensetzt. Die Verlagerung der für die Unternehmungen relevanten Arbeitsangebotskurve nach unten bedeutet z.B. dass bei der Angebotsmenge von b_0 die Arbeitnehmer mit einem geringeren regulären (vom Arbeitgeber zu zahlenden) Arbeitslohn zufrieden sind, da ja annahmegemäß ein Teil des Gesamtlohnes in Form eines staatlichen Zuschusses (des Kombilohnes) gewährt wird.

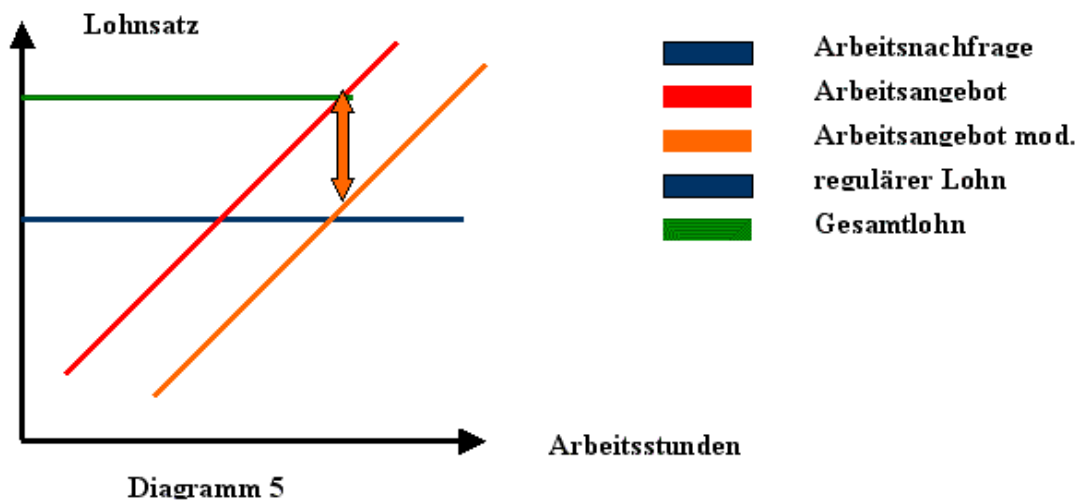
Diese Verlagerung der für die Unternehmungen relevanten Arbeitsangebotskurve nach unten bewirkt nun, dass der neue Schnittpunkt mit der Arbeitsnachfragekurve bei einem niedrigeren Lohnsatz liegt. Dies bedeutet, dass die Unternehmer den Arbeitnehmern nun auch einen niedrigeren regulären Lohnsatz gewähren als vor der Einführung des Kombilohnes. Der Gesamtlohn fällt zwar nun höher aus als der bisherige vom Arbeitgeber gezahlte Lohnsatz; insoweit erhöht sich der Gesamtlohnsatz und damit ceteris pari-

bus das Einkommen der begünstigten Arbeitnehmer; der Gesamtlohnsatz steigt jedoch nicht um den vollen Betrag des Kombilohnes. Diese Feststellung ist gleichbedeutend mit der Aussage, dass die Unternehmungen die Zahlung des Lohnsatzes zum Teil mit dem Kombilohn kompensieren, dass also die oben befürchtete Vermutung, dass die Unternehmungen die Einführung des Kombilohnes dazu benutzen, einen geringeren Lohnsatz zu zahlen, im Ansatz richtig ist.

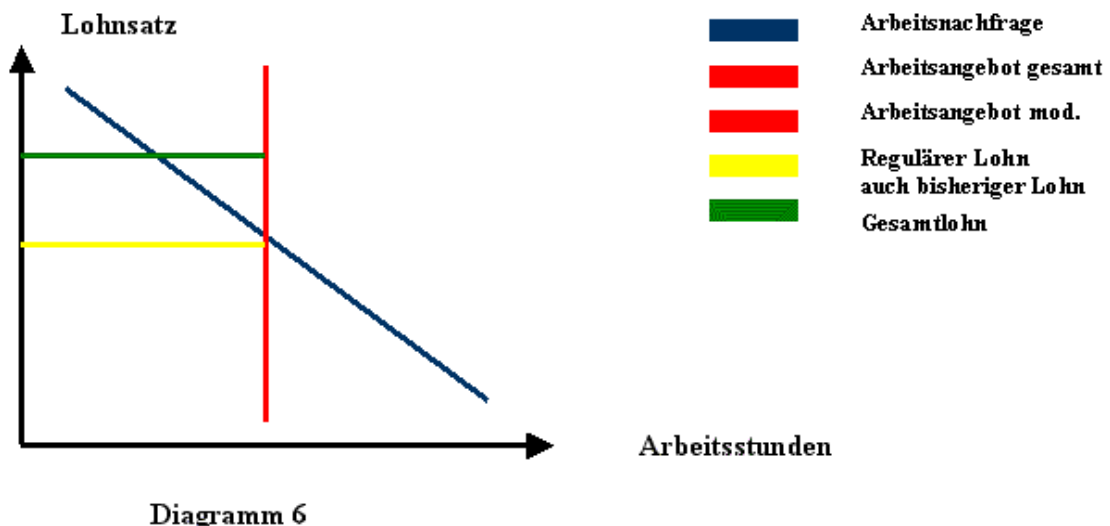
Wovon hängt es denn nun ab, um wie viel der reguläre Lohnsatz bei Einführung von Kombilöhnen reduziert wird? Wie unsere Graphik zeigt, hängt die Beantwortung dieser Frage von der Steigung der Angebots- und der Nachfragekurve von bzw. nach Arbeit und damit von den Lohn-Elastizitäten des Arbeitsangebotes und der Arbeitsnachfrage ab. Verdeutlichen wir diese Schlussfolgerung anhand einiger Extremfälle. Sofern die Arbeitsnachfragekurve parallel zur Ordinatenachse verläuft, die Elastizität der Arbeitsnachfrage also null ist, sinkt der reguläre Lohnsatz um den Betrag des Kombilohnsatzes, es gelingt also in diesem Falle den Unternehmungen den gesamten Betrag zu kompensieren; die Einführung des Kombilohnsatzes erhöht ceteris paribus den Gesamtlohnsatz überhaupt nicht.



Umgekehrt gilt, dass bei einer unendlich großen Elastizität der Arbeitsnachfrage, also bei einem Verlauf der Arbeitsnachfragekurve parallel zur Abszissenachse die Unternehmungen überhaupt nicht in der Lage und gewillt sind, den regulären Lohnsatz zu reduzieren. Dies bedeutet, dass in diesem Falle der Kombilohn den begünstigten Arbeitnehmern voll zugute kommt.

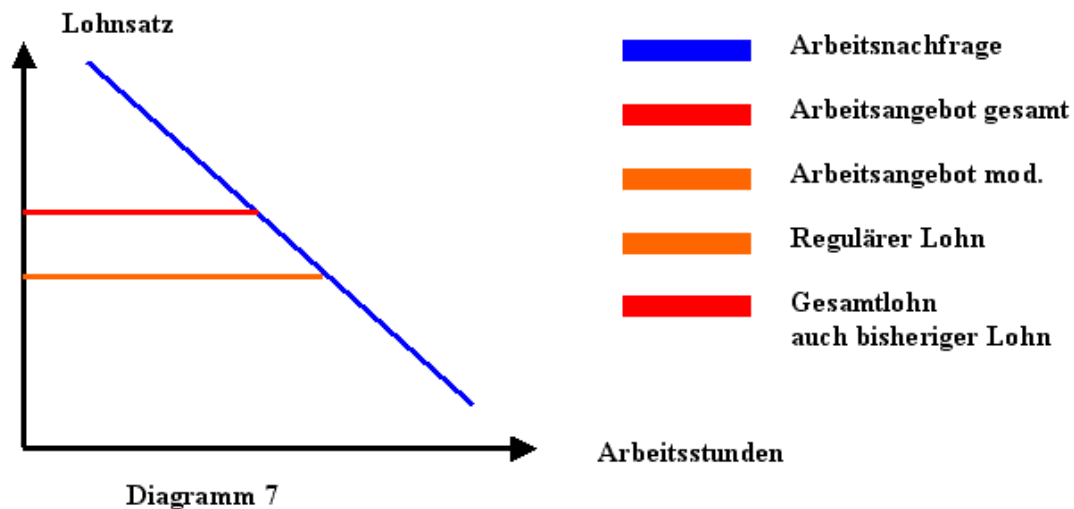


Ähnliche Schlussfolgerungen gelten für den Fall, dass wir zwar mit einem normal nach rechts unten geneigten Verlauf der Arbeitsnachfragekurve rechnen können, dass aber die Arbeitsangebotskurve entweder vollkommen starr (paralleler Verlauf zur Ordinatenachse) oder vollkommen elastisch (paralleler Verlauf zur Abszissenachse) verläuft. Ein vollkommen unelastisches Arbeitsangebot hat zur Folge, dass sich der reguläre Lohnsatz überhaupt nicht verändert, dass also der Kombilohn den Arbeitnehmern voll zugute kommt.



Bei einem vollkommen elastischen Arbeitsangebot hingegen sinkt der neue Gleichgewichtslohnsatz um den Betrag des Kombilohnes nach unten, mit

der Folge, dass es den Unternehmungen gelingt, in vollem Maße zu kompensieren und dass die Arbeitnehmer leer ausgehen.



Wir kommen also zu dem Ergebnis, dass es vom gegenseitigen Verlauf der Arbeitsangebots- und Arbeitsnachfragekurve abhängt, ob und in welchem Umfang den Unternehmungen eine Kürzung des regulären Lohnsatzes gelingt. Hohe Elastizitäten des Arbeitsangebotes und niedrige der Arbeitsnachfrage begünstigen die Arbeitnehmer, während umgekehrt hohe Elastizitäten der Arbeitsnachfrage und niedrige des Arbeitsangebotes den Arbeitgebern zugute kommen.

Wenn wir von den in der Realität sicherlich kaum realisierten Extremlagen absehen, dann können wir davon ausgehen, dass die begünstigten Arbeitnehmer in der Regel bei Einführung eines Kombilohnes einen Anstieg ihres Gesamtlohnes erwarten können, dass dieser Anstieg aber in der Regel niedriger ausfällt als der Betrag des Kombilohnes.

Abschließend zu der Frage nach den Einkommensauswirkungen eines Kombilohnes sollte noch auf zweierlei hingewiesen werden. Erstens muss daran erinnert werden, dass die Analyse danach fragt, wie sich der Gleichgewichtslohnsatz bei Einführung eines Lohnsatzes verändert, wenn wir rationales Verhalten bei Arbeitnehmern und Arbeitgebern unterstellen. Für die Arbeitgeber bedeutet dies die Annahme einer Gewinnmaximierung. In der Realität müssen wir davon ausgehen, dass der verbleibende reguläre Lohnsatz nicht einseitig von den Arbeitgebern, sondern von den Tarifparteien festgelegt wird; wir können davon ausgehen, dass die Gewerkschaften bestrebt sein werden, eine Kürzung der regulären Löhne zu verhindern; je nach Machtposition wird dies den Gewerkschaften auch kurzfristig oftmals

gelingen. Langfristig dürften jedoch die Gewerkschaften kaum in der Lage sein, Lohnveränderungen gegen den Markt zu verhindern, da jeder Versuch, Lohnsätze gegen den Markt zu erzwingen, langfristig zu Beschäftigungswirkungen führt, welche die Position der Gewerkschaften bei den Tarifverhandlungen schwächt.

Eine zweite Anmerkung ist notwendig: Unsere bisherigen Überlegungen bezogen sich stets auf den Lohnsatz; das Gesamteinkommen der Arbeitnehmer besteht jedoch aus dem Produkt aus Lohnsatz und Beschäftigungsmenge; es muss stets mit der Möglichkeit gerechnet werden, dass eine Verbesserung im Lohnsatz eine Verringerung der Beschäftigung zur Folge hat, sodass die erwünschte Einkommenssteigerung u. U. ausbleibt. Ob bzw. unter welchen Bedingungen dies zu erwarten ist, kann jedoch erst dann geklärt werden, wenn wir zuvor den Einfluss des Kombilohnes auf die Beschäftigungslage untersucht haben, eine Frage, der wir uns nun zuwenden wollen.

b. Beschäftigungseffekte

Wir können hierbei auf unser graphisches Modell (Diagramm 3) zurückgreifen. Da die Arbeitsnachfragekurve in der Regel nach rechts unten verläuft, wird eine Minderung des regulären Lohnsatzes mit einer Zunahme der Arbeitsnachfrage (Bewegung entlang der Arbeitsnachfragekurve!) verbunden sein. Dies bedeutet: Zwar wird befürchtet werden müssen, dass die Einführung eines Kombilohnes im allgemeinen nicht dazu führen wird, dass der Gesamtlohn im vollen Umfang den Arbeitnehmern zugute kommt; in dem Maße, indem es jedoch den Unternehmungen gelingt, den regulären Lohnsatz zu reduzieren, steigt die Beschäftigung, ein Tatbestand, der den Arbeitnehmern zugute kommt. Gleichzeitig wird das reguläre Lohneinkommen der Arbeitnehmer weniger zurückgehen oder sogar noch ansteigen, in Abhängigkeit von der Elastizität der Arbeitsnachfrage.

Wäre die Elastizität der Arbeitsnachfrage genau eins, dann würde ein Rückgang des regulären Lohnsatzes genau durch einen Anstieg der nachgefragten Arbeitsstunden voll ausgeglichen. Nur dann, wenn die Elastizität der Arbeitsnachfrage kleiner eins wäre, würde der Umfang des regulären Lohneinkommens (Lohnsatz x Arbeitsstundenzahl) zurückgehen.

Unterstellen wir nun mit der herrschenden Theorie Produktionsfunktionen vom Typ Cobb-Douglas (konstantes Niveaugrenzprodukt, abnehmende partielle Grenzprodukte), so muss notwendigerweise die Elastizität der Arbeitsnachfrage größer eins sein. Dies bedeutet jedoch, dass unter diesen Annahmen fast immer damit zu rechnen ist, dass bei positiven Beschäfti-

gungseffekten gleichzeitig auch das reguläre Lohneinkommen sogar leicht ansteigt.

Wir hatten oben bei der Diskussion des Mindestlohnes darauf hingewiesen, dass sich langfristig bei Erhöhung der Löhne die Lage der Arbeitnehmer im Niedriglohnssektor aus zweierlei Gründen verschlechtert: Auf der einen Seite werden die Unternehmungen bestrebt sein, die Kostensteigerungen durch Mechanisierung wiederum wettzumachen; auf der anderen Seite kann es für Unternehmungen notwendig werden, Teile der Produktion, bei denen vorwiegend gering qualifizierte Arbeitnehmer eingesetzt werden, ins Ausland zu verlagern.

In beiden Punkten schneidet der Kombilohn besser ab als der Mindestlohn, da ja beim Kombilohn wie gezeigt, der reguläre Lohnsatz die Tendenz hat, zu sinken und nicht zu steigen. Somit trägt die Einführung eines Kombilohnes langfristig dazu bei, die Lage im Niedriglohnssektor zu entlasten.

5. Der Einfluss von Lohnsubventionen

a. Lohneffekte

Wenden wir uns nun der Frage zu, wie sich die Einführung von Lohnsubventionen auf das Einkommen und auf die Beschäftigung der begünstigten Arbeitnehmer auswirkt. Beginnen wir mit dem Einfluss auf die Lohnhöhe.

Wir werden sehen, dass von einer Lohnsubvention ähnliche Wirkungen wie von einem Kombilohn ausgehen. Aus der Sicht der Arbeitnehmer ist es – bei Unterstellung rationalen Verhaltens – gleichgültig, ob sie ihr Gesamtlohneinkommen aus der Hand der Unternehmer erhalten, oder ob der Staat einen Teil des Gesamtlohnes – eben den Kombilohn – den Arbeitnehmern unmittelbar auszahlt. Die Arbeitnehmer interessiert unter diesen Annahmen nur die Gesamthöhe ihrer Arbeitseinkünfte.

Betrachten wir hierzu Diagramm 8, das wiederum den Verlauf der Arbeitsangebots- und Arbeitsnachfragekurve anzeigt.

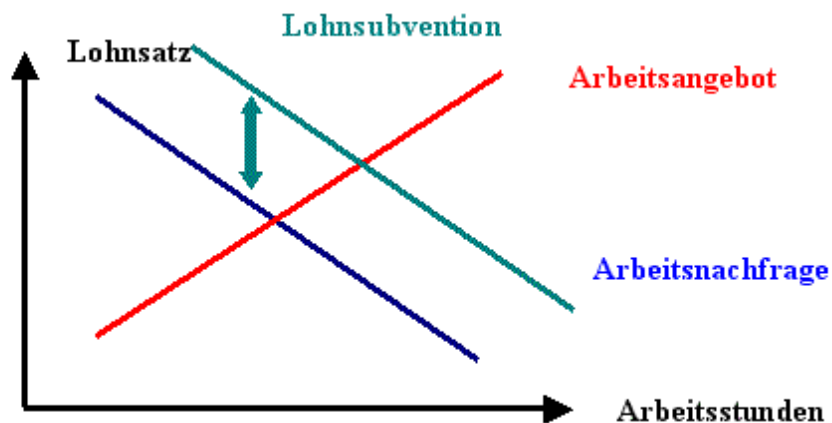
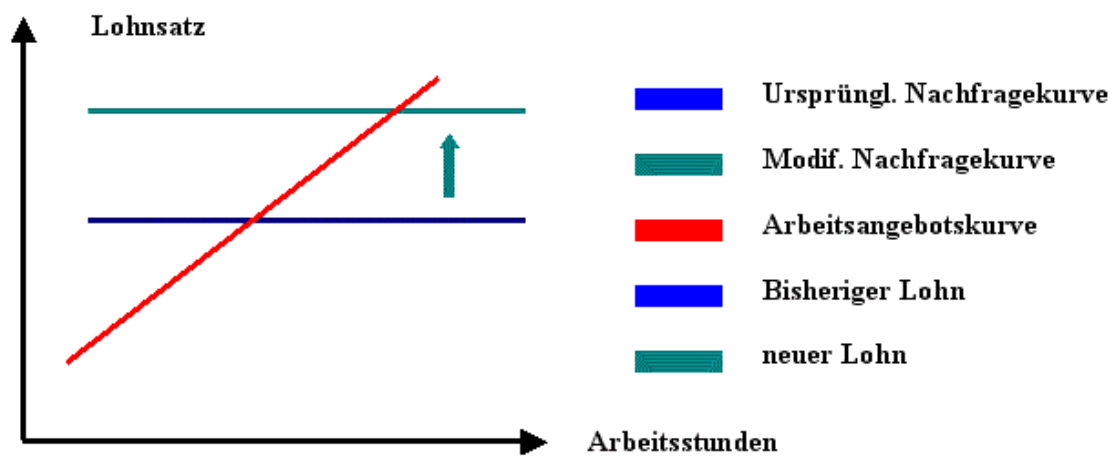


Diagramm 8

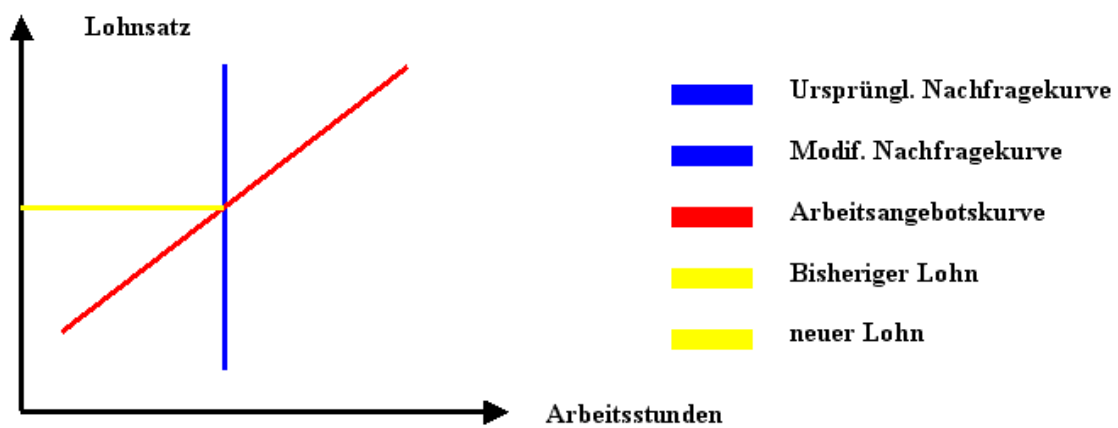
Im Falle der Einführung der Lohnsubventionen bleibt allerdings die Arbeitsangebotskurve unverändert, es verschiebt sich vielmehr die Arbeitsnachfragekurve um den Betrag der Lohnsubvention pro Arbeitseinheit nach rechts - oben. Die ursprüngliche Arbeitsnachfragekurve ist aus der Grenzproduktivitätskurve abgeleitet und gibt an, welchen Lohn die Arbeitgeber bei alternativen Beschäftigungsmengen maximal zahlen können. Da nun zum Grenzprodukt die Lohnsubvention pro Arbeitseinheit hinzukommt, kann der Unternehmer nach Einführung der Lohnsubvention zusätzlich zum Grenzprodukt maximal den Betrag der Lohnsubvention (pro Beschäftigungseinheit) zahlen. Somit verschiebt sich die Arbeitsnachfragekurve um den Betrag der Lohnsubvention nach rechts oben.

Der neue Schnittpunkt der Arbeitsnachfragekurve mit der Arbeitsangebotskurve markiert den neuen Gleichgewichtslohn. Er liegt eindeutig über dem bisher ausgezahlten Lohn. Allerdings müssen wir auch hier wie bei der Analyse des Kombilohnes davon ausgehen, dass der Lohnsatz im allgemeinen um weniger als die Lohnsubvention ansteigen wird. Um wie viel genau der Lohnsatz ansteigt, hängt wiederum von der Elastizität der Arbeitsangebots- und Arbeitsnachfragekurve ab.

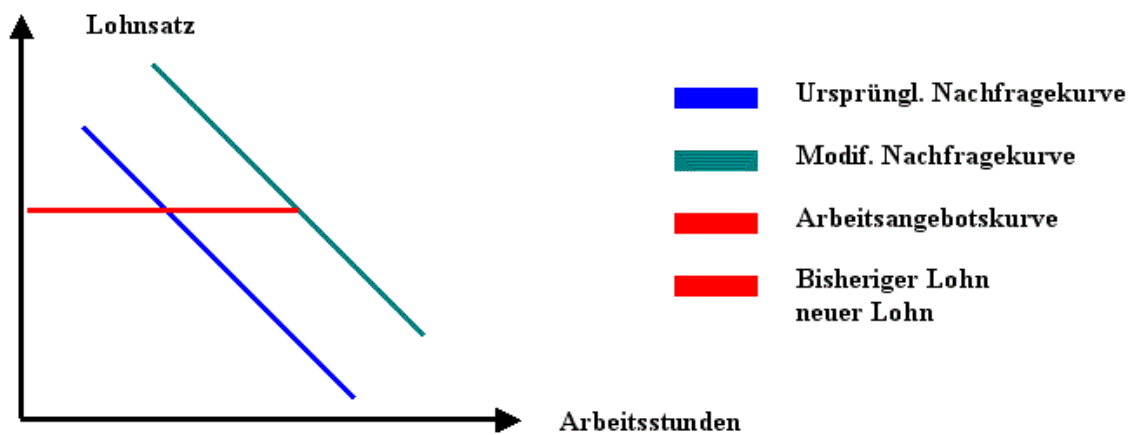
Auch hier gilt, dass eine vollkommen elastische Nachfrage bzw. eine vollkommen starre Angebotselastizität eine Lohnerhöhung um den vollen Betrag der Lohnsubvention ermöglicht, während umgekehrt bei vollkommen starrer Nachfrageelastizität bzw. einer vollkommenen Angebotselastizität gelten würde, dass der Lohnsatz überhaupt nicht ansteige. Die Einschränkungen, die bei der Analyse des Kombilohnes gemacht wurden, gelten selbstverständlich auch im Hinblick auf die Wirkungen einer Lohnsubvention.



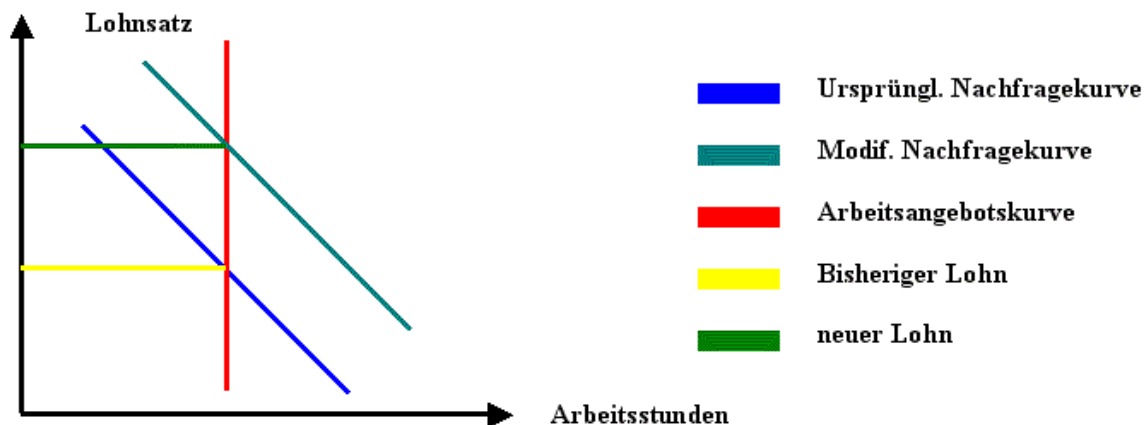
Diagr. 9: Vollkommen elastische Nachfrage



Diagr. 10: Vollkommen starre Nachfrage



Diagr. 11: Vollkommen elastisches Angebot



Diagr. 12: Vollkommen starres Angebot

b. Beschäftigungseffekte

Stellen wir uns nun die Frage, wie sich Lohnsubventionen auf die Beschäftigung der zu begünstigten Arbeitnehmer auswirken. Ein Blick auf unser Diagramm 8 zeigt, dass der neue Gleichgewichtslohnsatz bei einer höheren Beschäftigung als vor der Gewährung von Lohnsubventionen liegt. Das bedeutet, dass das Einkommen der betreffenden Arbeitnehmergruppe nicht nur wegen eines gestiegenen Lohnsatzes, sondern auch wegen einer Mehrbeschäftigung ansteigen wird. Die Erhöhung der Beschäftigung stellt hierbei auch einen Eigenwert dar.

Insoweit gelten also die Einkommenswirkungen bei der Lohnsubvention analog dem Kombilohn. Allerdings gibt es einige Unterschiede zwischen beiden Instrumenten, auf die nun eigens im folgenden eingegangen werden soll.

Der Kombilohn wird von einer staatlichen Behörde ausgezahlt; wenn wir einmal von der Möglichkeit eines sicherlich geringfügigen Missbrauchs der Behörde absehen, können wir im allgemeinen davon ausgehen, dass der Kombilohn jeweils in voller Höhe den zu Begünstigten ausgezahlt wird.

Bei der Gewährung von Lohnsubventionen liegen die Verhältnisse etwas komplizierter. Die Lohnsubvention wird an den Unternehmer ausgezahlt und es wird damit gerechnet, dass die Unternehmer im eigenen Interesse die Lohnsubvention an die Arbeitnehmer weitergeben. Dass die Unterneh-

mer u.U. bemüht sein werden, die Löhne nicht um den vollen Betrag zu erhöhen, ist hierbei nicht die eigentliche Gefahr. Wir haben oben bereits darauf hingewiesen, dass die Löhne fast überall nicht einseitig vom Arbeitgeber festgelegt werden, sondern dass die Tarifpartner, also die Arbeitgeber mit den Gewerkschaften zusammen über die Höhe des Lohnsatzes entscheiden.

Probleme ergeben sich nicht so sehr in der Festlegung der Lohnsatzhöhe, sondern in der Frage, welche Arbeitnehmer diesen subventionierten Lohn erhalten werden. Die staatliche Behörde wird Kriterien entwickeln, für welche Arbeitnehmergruppen diese Lohnsubventionen gewährt werden. Die Unternehmer könnten nun versucht sein, die Gewährung der Lohnsubventionen zum Anlass zu nehmen, für möglichst viele Arbeitnehmer Voraussetzungen zu schaffen, damit sie unter diese subventionsberechtigten Arbeitnehmergruppe fallen. Es besteht dann die Gefahr, dass manche Arbeitnehmer, die bisher nicht in der untersten Lohnkategorie beschäftigt waren, diesem Kontingent angerechnet werden, aber für sie kein höherer Lohn als bisher gezahlt wird, da sie bereits als Angehörige einer etwas höheren Lohnklasse auch bisher schon einen höheren Lohn als die Arbeitnehmer im Niedrigstlohnsektor erhalten haben.

Diese Gefahren lassen sich auch nicht dadurch abwenden, dass die staatliche Behörde derartige Strukturverschiebungen verbietet oder dass man darauf hinweist, dass der Betriebsrat oder andere Arbeitnehmervertretungen diese Kontrolle übernehmen können. In einer Marktwirtschaft müssen aufgrund der permanent eintretenden Datenänderungen Anpassungen in den Strukturen möglich sein, soll die Effizienz der Unternehmungen nicht stark in Mitleidenschaft gezogen werden. Mit anderen Worten: Es besteht die Gefahr, dass die Lohnsubventionen dazu eingesetzt werden, einen Teil der bisherigen Lohnsummen zu finanzieren und nicht dazu - wie beabsichtigt -, das Einkommen der Arbeitnehmer im Niedrigstlohnsektor anzuheben.

Es gibt noch ein weiteres Problem, das im Zusammenhang mit der Gewährung von Lohnsubventionen zu erwähnen ist. Man wird unterstellen können, dass Kombilöhne für die gesamte Volkswirtschaft einheitlich festgelegt werden, vielleicht weniger in der absoluten Höhe – auch die Lohnsätze sind ja in den einzelnen Wirtschaftszweigen und Wirtschaftsräumen recht unterschiedlich – als vielmehr darin, dass allgemeingültige Kriterien zum Bezug des Kombilohnes entwickelt werden. Man wird vermutlich nicht Kombilöhne wie Lohnsubventionen für einzelne Wirtschaftszweige durch einen Verwaltungsakt beschließen, sondern den Kombilohn durch Verabschiedung eines Gesetzes einführen, das selbstverständlich auf alle Wirtschaftszweige gleichmäßig angewandt werden muss.

Lohnsubventionen sind hingegen Zuwendungen der staatlichen Bürokratie an einzelne Unternehmungen oder Wirtschaftszweige. Wurden einmal einer Unternehmung oder einem Wirtschaftszweig Subventionen gewährt, so werden sich weitere Unternehmungen auch für eine Subventionsgewährung einsetzen, es entsteht ein Wettbewerb um Subventionen und die Unternehmungen werden immer weniger bereit sein, durch eigene Anstrengungen wie z. B. Rationalisierungen und Marktanpassung im Wettbewerb zu bestehen. Subventionen werden immer zu Allokationsverzerrungen führen. Da der Staat als Subventionsgeber recht unterschiedlich starken Wirtschaftsverbänden gegenüber stehen wird und da deshalb die einzelnen Subventionen auch eine unterschiedliche Höhe erreichen werden, wird es auch niemals möglich sein, eine gerechte Verteilung der Subventionsgelder zu erreichen. Deshalb sollten Subventionen immer eine Ausnahme darstellen, die nur für die kurze Zeit einer Anpassung an eine unerwartete Strukturänderung berechtigt sind.

6. Ordnungspolitische Ausblick

Unsere bisherigen Überlegungen haben gezeigt, dass die drei hier diskutierten lohnpolitischen Konzepte: Minimumlohn, Kombilohn und lohnpolitische Subventionen ihre Aufgabe: die Verbesserung der Einkommenslage im Niedrigstlohnsektor recht unterschiedlich erfüllen und dass sich diese Vorschläge gleichzeitig auch im Hinblick auf ihre Beschäftigungswirkungen unterscheiden.

Am besten schnitt der Vorschlag eines Kombilohnes ab, es ist hier in den meisten Fällen mit einer Einkommenssteigerung zu rechnen; gleichzeitig kann mit einer gewissen Beschäftigungssteigerung gerechnet werden. Ähnliche Schlussfolgerungen gelten für das Konzept der Lohnsubventionen, wobei in diesem Falle allerdings mit unerwünschten Seiteneffekten: der Gefahr eines gewissen Missbrauches zu rechnen ist. Am schlechtesten schnitt das Konzept des Minimumlohnes ab. Dieser Vorschlag ist nicht geeignet, das Einkommen der zu begünstigenden Arbeitnehmergruppe entscheidend zu verbessern; zusätzlich verschlechtert sich die Beschäftigungssituation dieser Arbeitnehmergruppe, sowohl in kurzfristiger wie auch in langfristiger Sicht.

Aber auch die beiden Konzepte eines Kombilohnes bzw. lohnpolitischer Subventionen können in ordnungspolitischer Sicht nicht überzeugen. Sowohl der Vorschlag eines Kombilohnes als auch das Konzept einer Lohnsubvention haben gemeinsam, dass vom Staat einseitige Transferzahlungen

an Private gezahlt werden, entweder an die privaten Haushalte im Fall des Kombilohnes oder an die Unternehmungen im Fall von Lohnsubventionen.

Zur Erhaltung des Existenzminimums für alle Bürger mag es zwar erwünscht und notwendig sein, einem kleinen Kreis von Personen, die aufgrund persönlicher Schicksalsschläge nicht in der Lage sind, durch eigene Anstrengungen ein Einkommen mindestens in Höhe des Existenzminimums zu erwerben, einseitige Transferzahlungen zu gewähren. Dies gilt jedoch sicherlich nicht für Personen, die wie die Arbeitnehmer im Niedrigstlohnsektor durchaus in der Lage sind, durch eigene Arbeitskraft ein Einkommen zu erwerben.

Einseitige Zahlungen an Personen bleiben immer ein Almosen und es ist für Personen, die durchaus arbeitsfähig sind, unwürdig, nicht nur in vorübergehenden Notzeiten, sondern auf Dauer Geschenke zu erhalten. Zu der Menschenwürde, die in unserem Grundgesetz geschützt wird und als unantastbar zu gelten hat, zählt eben nicht nur der Anspruch auf ein materielles Existenzminimum, sondern auch das Recht, durch eigene Anstrengungen dieses Existenzminimum wenn immer nur möglich zu erwerben.

Damit ist natürlich noch kein Weg aufgezeigt, den Arbeitnehmern im Niedrigstlohnsektor die Verwirklichung eines solchen Rechtes zu garantieren. Das Ziel, dieser Arbeitnehmergruppe ein Mindesteinkommen zu garantieren, ist berechtigt und ergibt sich unmittelbar aus den in der Verfassung geschützten Menschenrechten. Von der Zielsetzung her kommt der Vorschlag eines Mindestlohnes am ehesten diesen Forderungen entgegen. Wäre das Konzept des Mindestlohnes im Hinblick auf das Einkommensziel effizient und müssten keine negativen Nebenwirkungen, insbesondere negative Beschäftigungswirkungen befürchtet werden, wäre gegen dieses Konzept nichts einzuwenden: Eine Gesellschaftsordnung kann nur dann als zufriedenstellend bezeichnet werden, wenn der aufgrund der verrichteten Arbeit von den Unternehmungen ausgezahlte Lohn den Forderungen nach einer existenziellen Mindesthöhe entspricht. Nicht das Ziel, sondern das Mittel des gesetzlich festgelegten Minimumlohnes ist unzureichend.

Man kann auch davon sprechen, dass die drei aufgezeigten lohnpolitischen Konzepte deshalb unbefriedigend sind, da sie im Grunde genommen am Symptom kurieren und nicht zu den eigentlichen Ursachen der zu geringen Löhne im Niedrigstlohnsektor vordringen. Fragen wir uns deshalb, worin denn die eigentlichen Ursachen der in diesem Sektor ausgezahlten niedrigen Löhne liegen.

In einer funktionierenden, durch intensiven wechselseitigen Wettbewerb ausgezeichneten Marktwirtschaft folgen die Lohnsätze langfristig der Pro-

duktivität der Arbeit. Herrscht wirklich Wettbewerb, liegt es auch im Interesse der Unternehmungen einen Lohn zu zahlen, welcher der Grenzproduktivität der Arbeit entspricht. Wenn trotz Wettbewerb und allgemein hohem Lohnstandard im übrigen Bereich der Volkswirtschaft im Niedrigstlohnsektor extrem niedrige Löhne gezahlt werden, so liegt dies daran, dass die Produktivität in diesem Bereich nicht mit der allgemeinen Produktivitätsentwicklung Schritt gehalten hat. Wenn man nach den Ursachen für diese unterschiedliche Entwicklung fragt, stößt man in erster Linie auf die ungenügende Ausbildung dieser Arbeitskräfte. Deshalb wird man auf lange Sicht am Bildungsniveau dieser Arbeitnehmergruppe ansetzen müssen.

Es gilt hierbei an den Erkenntnissen der Lerntheorie anzuknüpfen: Damit ein Individuum in seinem späteren Leben in der Lage ist, die für die moderne Technik notwendigen Kenntnisse zu erwerben, muss schon sehr frühzeitig, etwa ab dem 4. Lebensjahr das Interesse des Kindes am Wissenserwerb gestärkt werden. Ein Kind beginnt im allgemeinen schon sehr früh damit, nach dem ‚Warum‘ und dem ‚Wie‘ all der beobachteten Vorgängen in seinem unmittelbaren Umkreis zu fragen. Werden diese Fragen nicht beantwortet, sondern abgeblockt, verliert ein Kind das Interesse am Wissen überhaupt und dieser Mangel kann durch eine noch so gute, später in der Schule einsetzende Wissensvermittlung nicht nachgeholt werden.

Eltern, die nicht selbst eine ausreichende Ausbildung in ihrer Jugend erfahren haben und vor allem Familien, bei denen beide Teile erwerbstätig sind, sind in der Übermittlung dieses Wissens überfordert; es ist notwendig, dass durch Schaffung von ausreichenden Kindergartenplätzen die Eltern in dieser Aufgabe entlastet werden und dass sichergestellt wird, dass alle Kinder, auch die von mehr handwerklich orientierten Eltern oder von ausländischen Eltern, die der deutschen Sprache nicht mächtig sind, mit den notwendigen Anreizen zum Wissenserwerb im frühen Kindesalter ausgestattet werden.

Es scheint weiterhin notwendig zu sein, mehr in die Ausbildung auf allen Schulebenen zu investieren; langfristig ist es billiger, mehr Kosten im Bildungssektor aufzuwenden als später dann einen großen Teil von Bürgern durch Fürsorgemaßnahmen ein Leben lang mitzuschleppen. Es ist dies nicht nur der billigere Weg, er ist der einzige Weg, der allen (oder fast allen) Bürgern ein menschenwürdiges Leben gestattet.

Natürlich ist es richtig, dass dieser Vorschlag nur sehr langfristig wirksam ist; den heutigen, vor allem älteren Arbeitnehmern im Niedrigstlohnsektor ist damit nicht geholfen, da – wie gesagt – Bildungsversäumnisse in der Frühkindheit nicht oder nur sehr schwer nachgeholt werden können und da deshalb wohl kaum eine Möglichkeit besteht, das Ausbildungsniveau

zumindest der Arbeitnehmergruppe ab einem kritischen Lebensalter entscheidend zu verbessern.

Also bedarf es sicherlich neben der langfristigen Lösung auch kurzfristig greifender Maßnahmen. Wenn man es schon für notwendig hält, aus verteilungspolitischen Gründen durch einseitige Transferzahlungen in den Markt einzugreifen, sollte man einen Weg wählen, der möglichst mit wenigen allokativen Verzerrungen auskommt. Natürlich gibt es keine Maßnahme, die 100% allokatonsneutral ist. Trotzdem unterscheiden sich die verteilungspolitischen Maßnahmen sehr wohl im Umfang dieser allokativen Verzerrungen.

Markteingriffe zeichnen sich dadurch aus, dass sie nicht nur die erwünschten verteilungspolitischen Ziele berühren, sondern fast immer die Allokation der Ressourcen durch eine Verfälschung der Preise als Knappheitsindikatoren beeinträchtigen. Sie verringern damit die materielle Wohlfahrt und mit ihr die Möglichkeit, überhaupt verteilungspolitisch tätig zu werden. Darüber hinaus lässt nur eine Verteilungspolitik, die zentral ausgeübt wird und nicht bei den einzelnen Verwendungsarten der Ressourcen ansetzt, eine an allgemeinen für alle Individuen gültigen Kriterien orientierte Umverteilung zu.

Legt man diese Erkenntnisse zugrunde, dürfte der Vorschlag einer negativen Einkommenssteuer noch am ehesten eine weitgehend allokatonsneutrale Lösung herbeiführen. Wer nach diesem Vorschlag kein Einkommen erreicht, das einer politisch gesetzten Mindesthöhe entspricht, erhält vom Staat eine Transferzahlung anstelle der Steuerzahlungen, die bei einem Einkommen deutlich über dem Existenzminimum anfällt. Auf diesem Wege ist sichergestellt, dass jeder Bürger ein Einkommen erhält, das mindestens dem Existenzminimum entspricht. Einflüsse auf das Verhalten am Arbeitsmarkt sind in geringerem Maße zu erwarten als bei lohnpolitischen Maßnahmen, da diese Beträge unabhängig vom Verhalten der Marktpartner gewährt werden.

Es gibt weitere kurzfristig wirkende Vorschläge, die Lage der Arbeitnehmer im Niedrigstlohnsektor zu verbessern, nämlich die Schaffung eines zweiten Arbeitsmarktes, indem nicht erwerbswirtschaftliche Organisationen (karitative Einrichtungen, sowie von der Gemeinde errichteten Betriebe) die Arbeitnehmer aufnehmen, falls sie auf dem regulären ersten Arbeitsmarkt keine Anstellung finden. Dieser Vorschlag funktioniert allerdings nur dann, wenn der zweite Arbeitsmarkt nicht in Konkurrenz zu dem regulären Arbeitsmarkt tritt, denn nur die erwerbswirtschaftlich ausgerichteten Organisationen sind in der Lage, die allgemeine Wohlfahrt zu er-

wirtschaften, die selbst wiederum notwendig ist, um den Staat und die als notwendig erachtete Umverteilung zu finanzieren.

Damit jedoch der zweite Arbeitsmarkt nicht in Konkurrenz zum regulären Markt gerät, ist es unerlässlich, dass das Einkommen - nebst den Arbeitsbedingungen - im regulären Markt das im zweiten Arbeitsmarkt eindeutig übersteigt. Es muss stets ein ausreichender Anreiz bestehen, um eine Beschäftigung im zweiten Arbeitsmarkt nur als eine vorübergehende Notlösung anzusehen. Andernfalls wäre zu befürchten, dass der erste Arbeitsmarkt immer mehr schrumpfen würde und deshalb irgendwann einmal die Ressourcen zur Finanzierung des zweiten Arbeitsmarktes fehlen würden.