

Otremba, Walther

Article — Digitized Version

## Lohnsubvention im Bietverfahren

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Otremba, Walther (1995) : Lohnsubvention im Bietverfahren, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 75, Iss. 4, pp. 200-202

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137231>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

Walther Otremba

## Lohnsubventionen im Bietverfahren

*Ein Teil der gegenwärtigen Arbeitslosigkeit ist auf die Existenz von rechtlichen oder faktischen Mindestlöhnen zurückzuführen. Zur Bekämpfung dieser sogenannten „Mindestlohnarbeitslosigkeit“ schlägt Dr. Walther Otremba Lohnsubventionen nach einem Bietverfahren vor. Durch sie soll die Lücke zwischen dem produktiven Beitrag des Arbeitnehmers und dem an ihn zu zahlenden höheren Lohn geschlossen und seine Beschäftigung für ein Unternehmen damit betriebswirtschaftlich wieder lohnend werden.*

Wenn ein Thema die aktuelle wirtschaftspolitische Debatte im In- und Ausland in der jüngsten Vergangenheit beherrscht hat, war es das der strukturell verfestigten Arbeitslosigkeit. Angesichts einer Arbeitslosenrate von über 9% in Deutschland und über 10% im europäischen Wirtschaftsraum kann es nicht überraschen, wenn sich nacheinander die G7-Länder auf ihrem Gipfel in Detroit und die europäischen Staats- und Regierungschefs zuletzt in Essen mit diesem wichtigen Problembereich befaßt haben.

Anläßlich solcher Gipfeltreffen – aber auch davor und danach – beschäftigen sich Tausende von Fachleuten, Instituten und Institutionen mit Konzeptionen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Aber das Ei des Kolumbus wurde noch nicht gefunden. Man wird es auch nicht in diesem Artikel entdecken. Aber er enthält einen Vorschlag, wie man in einem Teilbereich der strukturell verfestigten Arbeitslosigkeit vielleicht doch noch zusätzliche Möglichkeiten ausloten kann, die für einige tausend oder hunderttausend Menschen eine konkrete Lebenschance bedeuten könnten.

Läßt man die Kategorien der Arbeitslosigkeit und die jeweils anzuwendenden wirtschaftspolitischen Instrumente kurz Revue passieren, so ergibt sich folgendes Bild:

Ein Teil der gegenwärtigen Arbeitslosigkeit ist sicherlich noch konjunkturell bedingt. Die EG-Kommission schätzt diesen Anteil auf rund 2 Prozentpunkte. Hier – aber auch nur hier – kann die Verstärkung und Verstärkung der globalen Nachfrage

helfen, wie es vor allem in der keynesianischen Konzeption vorgesehen ist.

Ein weiterer, nicht exakt bezifferbarer Anteil der Arbeitslosigkeit beruht auf einer längerfristigen Investitionsschwäche der europäischen Volkswirtschaften, die man auf verschiedene soziologische und staatliche Faktoren zurückführen kann, die das Produzieren und Investieren auf dem alten Kontinent nicht lohnend erscheinen lassen. Hier setzt die sogenannte Angebotspolitik an, die durch Maßnahmen der Deregulierung, des Subventionsabbaus und der Steuerentlastung Investitionsvoraussetzungen verbessern und so die Arbeitslosigkeit begrenzen will.

Arbeitslosigkeit beruht schließlich auch auf Unvollkommenheiten des Arbeitsmarktes selbst. Vereinfacht ausgedrückt: die Preise – sprich Löhne – und die nichtpreislichen Marktparameter wie Arbeitszeiten und Arbeitsqualität stimmen zwischen Angebot und Nachfrage nicht überein. Hier liegen der Ansatzpunkt für die Deregulierung am Arbeitsmarkt und der Hauptverantwortungsbereich der Tarifpartner, die versuchen müssen, Angebot und Nachfrage besser aufeinander abzustimmen.

### Implikationen von Mindestlöhnen

Ein entscheidendes Element, warum Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage häufig nicht zusammenpassen, ist die Existenz rechtlicher oder faktischer Mindestlöhne. Mit der Bekämpfung der daraus entstehenden „Mindestlohnarbeitslosigkeit“ sollen sich die folgenden Ausführungen und Vorschläge ausschließlich befassen.

Anders als in anderen Staaten, z.B. in Frankreich, gibt es in Deutschland keine gesetzlichen Mindestlöhne. Aber es gibt tarifvertragliche Mindestlöhne, die

---

*Dr. Walther Otremba, 43, ist Leiter der Unterabteilung Grundsatzfragen der Finanzpolitik beim Bundesministerium der Finanzen. Der Beitrag gibt die persönliche Auffassung des Autors wieder.*

für weite Bereiche des Wirtschaftslebens die unterste Grenze der Bezahlung bilden. Darüber hinaus, und das ist vielleicht noch wichtiger, wird im wirtschaftlichen Ergebnis ein Mindestlohn durch die Höhe der staatlichen Sozialhilfe beschrieben. Niemand wird zu einem Lohn arbeiten, der unterhalb dessen liegt, was auch durch soziale Transfers mühelos und bei Wahrung der vollen Freizeit zu erreichen ist.

Rechtliche oder faktische Mindestlöhne bedeuten, daß all diejenigen zwangsläufig arbeitslos sind, bei denen der Wert der produktiven Leistung geringer ist als der Mindestlohn. Aus betriebswirtschaftlicher Sicht lohnt sich ihre Einstellung nicht, denn sie verursachen mehr zusätzliche Lohnkosten, als an zusätzlichem Umsatz zu erzielen ist.

Die Ordnungspolitik hat für dieses Problem natürlich eine ebenso einfache wie elegante Lösung. Sie lautet: Zwingt die Gewerkschaften zur drastischen Absenkung der unteren Tariflohngruppen und kürzt gleichzeitig massiv bei den Sozialhilfeleistungen, dann hat jeder die Chance und den Anreiz, zum produktivitätsorientierten Wettbewerbslohn auch eine Beschäftigung zu finden.

Aber das ist offensichtlich zu kurz gesprungen. Bei einer weitgehenden Anpassung der Tariflöhne und Sozialleistungen an die Wettbewerbsstandards des Arbeitsmarktes, die im untersten Bereich immer stärker von den Niedriglohnländern diktiert werden, müßten die Beschäftigten in Deutschland im Extremfall mit den Löhnen Osteuropas in einem sehr viel teureren Lebensumfeld – vor allem was die Wohnungsmieten angeht – existieren.

Nun wird mancher einwenden, wir sollten gar nicht erst in die Konkurrenz mit den Billiglohnländern treten, sondern durch Ausbildung und Fortbildung unser Arbeitskräftepotential so ausbauen, daß bei uns praktisch nur noch hochproduktive und dementsprechend hoch entlohnte Arbeit geleistet wird. Aber das ist kein Konzept für alle Beschäftigungssuchenden. Es läßt sich nun einmal nicht jeder zum Diplomingenieur oder Molekularbiologen ausbilden. Es wird immer eine große Zahl von Menschen geben, die nur einfache Beschäftigungsmöglichkeiten nutzen können. Und dabei wird sich der Kreis der „einfachen Arbeiten“, die in unseren Nachbarländern billiger verrichtet werden können, in Zukunft eher noch ausdehnen.

### Zwei Wege

Wenn wir nicht dem wenig attraktiven Beispiel der Vereinigten Staaten folgen und eine Klasse der „working poor“ mit all ihrem sozialen und politischen Sprengstoff schaffen wollen, muß ein Ausgleich für den mindestlohnbedingten Anstieg der strukturellen

Arbeitslosigkeit geschaffen werden. Zwei Wege stehen grundsätzlich offen:

Zum einen könnten die Beschäftigten in den unteren Produktivitätsbereichen vorrangig auf den Arbeitsmarkt verwiesen werden, der über deutlich niedrigere Einfachlohngruppen für zunehmende Beschäftigung sorgen könnte. Diese Markteinkommen wären dann durch flexibel angepaßte staatliche Transfers auf einen Mindestlebensstandard anzuheben, der ein auskömmliches Dasein sichert. Hinter diesem Vorschlag steht in erster Linie das Modell des Bürgergeldes oder – wie die Finanzwissenschaftler sagen – der negativen Einkommensteuer. Über solche Modelle wird im politischen Raum gerade verhandelt. Sie haben allerdings den gravierenden Nachteil erheblicher negativer Anreize auf die Arbeitsaufnahme und sind mit unkalulierbaren finanziellen Risiken für die Staatshaushalte behaftet.

Die Alternative zur Einkommensauffüllung durch wie auch immer gestaltete Sozialleistungen ist die Lohnsubventionierung. In diesem Fall erhält nicht der Beschäftigte, sondern der beschäftigende Betrieb die staatlichen Zuwendungen. Durch die Lohnsubvention wird der Unterschiedsbetrag zwischen den untersten Lohngruppen und dem produktiven Beitrag des Arbeitnehmers ausgeglichen, so daß seine Anstellung aus betriebswirtschaftlicher Sicht gerade lohnend erscheint.

Nun ist die Lohnsubventionierung wahrlich kein neuer Vorschlag zur Bekämpfung der Mindestlohnarbeitslosigkeit. In begrenzter Form gibt es solche Lohnsubventionen bereits – z.B. im Rahmen der §§ 242 s und 249 h des Arbeitsförderungsgesetzes. Allerdings sind die bestehenden Fördermaßnahmen meist auf einen engen Bereich, nämlich auf Arbeiten, die im öffentlichen Interesse liegen, begrenzt.

Hier geht es darum, ein breiter wirkendes Instrumentarium vorzuschlagen, das vor allem das Problem der richtigen Dimensionierung der Lohnsubventionen angeht und das Potential der bisher nicht kostendeckend zu beschäftigenden Arbeitskräfte in der privaten Wirtschaft möglichst weitgehend ausschöpft.

Vorgeschlagen wird ein Bietverfahren, in dem die Unternehmen aufgefordert werden, den Arbeitsämtern potentielle Arbeitsplätze und die dazugehörige Lohnhöhe zu melden, bei der es nach Einschätzung der Betriebe zur Besetzung dieser Arbeitsplätze käme. Das Arbeitsamt hätte dann die Möglichkeit, aus diesem Angebot die „günstigsten Arbeitsplätze“ auszuwählen. Das wären regelmäßig diejenigen, bei denen der Abstand zwischen betriebswirtschaftlich zu rechtfertigender Lohnhöhe und dem faktisch vorgegebenen Mindestlohn am geringsten ist. Diese Ar-

beitsplätze könnten dann an Arbeitsuchende vergeben werden, wobei die Differenz zwischen betrieblichem Lohn und Mindestlohn vom Arbeitsamt beglichen würde.

Gegenüber den bereits erwähnten Lohnkostenzuschüssen nach dem Arbeitsförderungsgesetz hätte dieses Verfahren den Vorteil, daß der spezifische Subventionsbedarf vergleichsweise gut bestimmbar wäre. Denn die Konkurrenzsituation im Bietverfahren gewährleistet, daß unrealistische Subventionsforderungen erst gar nicht erhoben oder durch die Auswahl unter den Arbeitsplatzangeboten eliminiert werden könnten. Die sicherzustellende Annahmefreiheit der Arbeitsbehörden brächte zugleich eine gute Steuermöglichkeit für den finanziellen Aufwand, der so plafondiert werden könnte.

### Mögliche Einwände

Natürlich ist wie bei allen Subventionstatbeständen Mißbrauch nicht von vornherein auszuschließen. So könnten z.B. die Subventionsforderungen deutlich über der Differenz zwischen produktivem Beitrag und Tariflohnhöhe liegen. Dies wird jedoch – wie oben schon erwähnt – weitgehend durch das Bietverfahren ausgeschlossen. Denkbar sind hier zwar Subventionsforderungskartelle; aber Kartellbildung ist kein spezielles Problem der Lohnsubventionierung, sondern ein allgemeiner Mißbrauch von Marktmacht, der zu bekämpfen ist.

Denkbar ist eine Verdrängung bestehender Arbeitsplätze durch subventionierte Arbeitsplätze. Die Unternehmen könnten planmäßig Beschäftigte entlassen und dann über das Subventionsmodell andere zu günstigeren Konditionen einstellen. Solcher Mißbrauch ließe sich jedoch insoweit begrenzen, als die Inanspruchnahme der subventionierten Arbeitskräfte auszuschließen wäre, wenn z.B. in einer Vorfrist von zwölf Monaten betriebsbedingte Kündigungen in den entsprechenden Lohngruppen ausgesprochen wurden.

Ein weiterer Einwand mag auch sein, die Betriebe mit subventionierten Arbeitsplätzen würden Konkurrenten verdrängen, die diese Subventionen nicht in Anspruch nehmen. So käme es schrittweise zu einer allgemeinen Subventionierung der Arbeit, die nicht erwünscht und auch nicht staatlich finanzierbar wäre.

Ein solcher Einwand verkennt jedoch die eigentliche Stoßrichtung des Modells. Es geht nicht um ein allgemeines Subventionsangebot für alle möglichen Arten qualifizierter und weniger qualifizierter Arbeit. Das Bietverfahren sollte vielmehr auf genau klassifizierte Arbeitsmarktsegmente begrenzt sein, die aufgrund des Mindestlohnmechanismus unter dem

Druck der internationalen Konkurrenz permanent an Bedeutung verlieren. Diesen Adressatenkreis könnte man erreichen, wenn man das Bietverfahren von vornherein auf Arbeitsplätze begrenzt, die z.B. nur für ungelernete Hilfsarbeiter in Frage kommen. Wenn die Subventionen ausschließlich hier ansetzen, ist kaum ein Flächenbrand zu befürchten, der den deutschen Arbeitsmarkt mit Subventionen überzieht.

Schließlich wird man bemängeln, daß durch die Lohnsubventionen die beschäftigungspolitische Verantwortung der Tarifpartner geschwächt würde. Aber tatsächlich könnten die Tarifpartner bei dem hier angesprochenen Arbeitsmarktsegment auch durch wesentlich niedrigere Löhne nur wenig bewegen, da der Mindestlohn doppelt – nämlich auch durch den oben erwähnten Sozialhilfemechanismus – definiert ist.

Damit die subventionierten Arbeitsplätze angenommen werden, müßte der Nettolohn – Arbeitgeberentlohnung plus Zuschüsse des Arbeitsamtes abzüglich Steuern und Abgaben – sowohl über den Sozialhilfesätzen als auch über den Lohnersatzleistungen liegen. Denn nur so wird die Arbeitsaufnahme für die bisher Beschäftigungslosen attraktiv. Darüber hinaus müßte – wie es heute zum Teil schon geregelt ist – die Annahme der subventionierten Arbeitsplätze durch finanziellen Druck – zum Beispiel Absenkung der Lohnersatzleistungen bei Angebotsablehnung – gefördert werden.

Wer heute neue Subventionen vorschlägt, hat keinen leichten Stand. Aber man muß auch die Alternativen bedenken. Eine drastische Absenkung der Tariflöhne und des Sozialhilfeniveaus in die Nähe der Lohnhöhe in den mittelosteuropäischen Staaten ist nicht realistisch. Wenn aber das bisherige, faktische Mindestlohnniveau in etwa aufrechterhalten bleibt, gehen in Deutschland immer mehr Arbeitsplätze für Beschäftigte mit niedrigem Produktivitätsbeitrag verloren. Für diesen Personenkreis gibt es auch im konjunkturellen Aufschwung kaum eine Chance, die Arbeitslosigkeit zu überwinden.

Für diese Menschen muß so oder so etwas getan werden. Die Verelendung einer größer werdenden Bevölkerungsgruppe paßt nicht in unser Sozial- und Gesellschaftsbild. Angesichts dieser Rahmendaten ist es besser, auch die begrenzten produktiven Kräfte zu mobilisieren, als den Lebensunterhalt vollständig über soziale Transfers zu garantieren. Denn in gesamtwirtschaftlicher Betrachtung wird so das Produktionspotential besser ausgenutzt. Und in menschlicher Hinsicht ist Arbeit nun einmal der Lebensinhalt der Menschen. Ihr dauerhafter Verlust kommt einer Amputation gleich, die durch noch so große staatliche Fürsorge nicht zu beheben ist.