

Möglichkeiten zur Verbesserung der Beschäftigungschancen gering qualifizierter Arbeitnehmer

Ergebnisbericht der Wissenschaftsgruppe der Arbeitsgruppe Benchmarking

- 1) Die Teilnehmer am Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit haben der Arbeitsgruppe Benchmarking den Auftrag erteilt, Wege zur "Erschließung neuer Beschäftigungsfelder und Ausbildungsmöglichkeiten für gering qualifizierte Arbeitnehmer unter Erprobung und Einsatz neuer Instrumente" (Gemeinsame Erklärung vom 07. Dezember 1998) zu prüfen bzw. "Optionen für eine Verbesserung der Erwerbschancen von Geringqualifizierten vorzulegen" (Gemeinsame Erklärung vom 06. Juli 1999). Ziel des Benchmarking sei es "unter Auswertung der Erfahrungen anderer Länder den für Deutschland besten Weg zu mehr Arbeitsplätzen aufzuzeigen" (Gemeinsame Erklärung vom 06. Juli 1999).
- 2) Die Wissenschaftlergruppe der Arbeitsgruppe Benchmarking ist einhellig zu der Auffassung gelangt, dass eine Verbesserung der Arbeitsmarktchancen gering qualifizierter Arbeitnehmer nur von einer dynamischen Entwicklung der Beschäftigung im Dienstleistungssektor, insbesondere bei den einfachen, niedrigproduktiven und zumeist personenbezogenen Dienstleistungen, zu erwarten ist. Zur Freisetzung einer neuen, anderen Ländern vergleichbaren Beschäftigungsdynamik in diesen Bereichen, in denen Geringqualifizierte am ehesten Arbeit finden können, bedarf es nach Ansicht der Wissenschaftlergruppe einer nachhaltigen Verbesserung der Angebotsbedingungen für Unternehmen des Dienstleistungssektors und einer Beschleunigung des Strukturwandels zugunsten von Beschäftigung im Dienstleistungsbereich.
- 3) Eine Politik, die auf eine Beschäftigungsausweitung im Bereich der niedrigproduktiven Dienstleistungen zielt, schließt Bemühungen um einen Beschäftigungsaufbau bei den qualifizierten Dienstleistungen ebenso wenig aus, wie sie Anstrengungen zur Beschäftigungssicherung im industriellen Sektor überflüssig macht. Dasselbe gilt allerdings auch umgekehrt. Eine nachhaltige Verbesserung der Arbeitsmarktchancen Geringqualifizierter ist weder durch eine weitere Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit des industriellen Sektors oder eine Umverteilung der (zumeist qualifizierten) Arbeit innerhalb desselben noch durch den Ausbau der qualifizierten Dienstleistungen und intensivierete Qualifizierungsmaßnahmen zu erreichen, so wichtig diese für sich genommen sind, sondern erfordert Maßnahmen eigener Art. Nur diese sind Gegenstand des Berichts.
- 4) Im Einklang mit der Gemeinsamen Erklärung des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit vom 06. Juli 1999 untersucht der Bericht eine Reihe von Optionen zur Verbesserung der Beschäftigungschancen und Angebotsbedingungen im Bereich der einfachen Dienstleistungen, diskutiert ihre Vor- und Nachteile und weist auf bei ihrer Verwirklichung zu erwartende Gestaltungsprobleme hin. Dabei werden die vorgestellten Optionen von den Mitgliedern der Wissenschaftlergruppe unterschiedlich bewertet. Die Wissenschaftlergruppe stimmt jedoch darin überein, dass keine der in ihrem Bereich behandelten Alternativen frei von Unsicherheiten und Risiken ist; bei der Entscheidung zwischen ihnen werden und müssen überdies Wertorientierungen eine Rolle spielen.
- 5) Gemeinsam ist den von der Wissenschaftlergruppe diskutierten Ansätzen, dass sie darauf abzielen, die Expansionsbedingungen des Dienstleistungssektors durch Maßnahmen zu verbessern, die die Nachfrage insbesondere nach einfachen personen- und haushaltsbezogenen

Dienstleistungen zu erhöhen geeignet sind. Diese, und damit die bei ihrer Bedienung entstehende Beschäftigung, hängt in hohem Maße von den Preisen ab, die für die angebotenen Dienstleistungen verlangt werden müssen. Sind letztere zu hoch, werden die entsprechenden Leistungen in Eigenarbeit erstellt oder überhaupt nicht in Anspruch genommen. Da personenbezogene Dienstleistungen arbeitsintensiv produziert werden, hängen ihre Preise vor allem von den Arbeitskosten ab. Eine Expansion des Dienstleistungssektors kann deshalb wirksam durch eine Senkung der Arbeitskosten gefördert werden. Alternativ oder zusätzlich dazu können Dienstleistungen steuerlich entlastet werden. Der Bericht diskutiert verschiedene Möglichkeiten, in diesem Sinne die Rahmenbedingungen für die Produktion niedrigproduktiver einfacher Dienstleistungen in Deutschland zu verbessern.

- 6) Die Wissenschaftlergruppe hat sich davon überzeugt, dass in Deutschland bei den einfachen Dienstleistungen erhebliche Beschäftigungsreserven bestehen, die ausgeschöpft werden können und müssen. Sie hat jedoch nicht den Versuch gemacht, über eine grobe Schätzung des vorhandenen Beschäftigungspotenzials, vor allem durch Vergleich mit entwickelten Dienstleistungsgesellschaften wie den USA und Dänemark, hinaus zu ermitteln, wo ein "Bedarf" nach Leistungen besteht, der durch gezielten Aufbau neuer Beschäftigung befriedigt werden könnte. In einer am Konsumenten orientierten entwickelten Marktwirtschaft gibt es keinen statistischen Bedarf, der durch Forschung positiv ermittelt und dessen Deckung durch entsprechende administrative Planung vorbereitet werden könnte, was die Konsumenten "brauchen", wird vielmehr durch riskante unternehmerische Initiative zur Erschließung neuer Märkte dynamisch entwickelt. Insbesondere wo es um den Aufbau rentabler, also von staatlicher Subventionierung unabhängiger Beschäftigung gehen soll, ist Politik auf den Entdeckungsprozess des Marktes angewiesen, diesen allerdings kann und muss sie durch entsprechende Anpassung der Rahmenbedingungen unternehmerischen Handelns gezielt freisetzen. Die von der Wissenschaftlergruppe diskutierten politischen Gestaltungsoptionen beziehen sich auch deshalb vornehmlich auf die Rahmenbedingungen, unter denen neue Beschäftigungspotenziale durch unternehmerische Initiative entdeckt werden können.
- 7) Entsprechend dem Arbeitsauftrag des Steuerungsausschusses befasst sich der vorliegende Bericht mit Möglichkeiten zur Schaffung zusätzlicher Beschäftigung für Geringqualifizierte. Die Wissenschaftlergruppe der Arbeitsgruppe Benchmarking hat diesen Auftrag so ausgelegt, dass sie sich bei ihren Überlegungen auf strukturverändernde Maßnahmen zur Erhöhung der Beschäftigung im sogenannten "ersten Arbeitsmarkt" beschränkt und auf eine Erörterung von Maßnahmen für eine zeitweilige administrative "Arbeitsbeschaffung" in einem "zweiten" oder "dritten Arbeitsmarkt" verzichtet hat. Dabei hat sie sich unter anderem von der Überlegung leiten lassen, dass auch niedrigproduktive Beschäftigung dazu beitragen kann, die Arbeitsqualifikationen gerade gering qualifizierter Arbeitnehmer zu erhalten. Sie hat weiterhin in Rechnung gestellt, dass eine niedrig entlohnte Arbeit häufig Gelegenheit für einen Übergang in höherwertige Beschäftigung bietet, insbesondere bei Unterstützung durch geeignete mobilitätsfördernde Maßnahmen.
- 8) Einige der von der Wissenschaftlergruppe der Arbeitsgruppe Benchmarking diskutierten Optionen zielen auf die Schaffung oder Erweiterung eines sogenannten "Niedriglohnssektors". Damit ist ein Bereich gemeint, in dem die Nettolöhne dauerhaft unterhalb des sozialen Existenzminimums liegen oder mindere Formen der sozialen Sicherung bestehen. Soweit Niedriglöhne in diesem Sinne vorgeschlagen werden, wird in der Regel daran gedacht, sie durch verschiedene Formen eines Kombilohns oder durch eine Variante einer negativen Einkommenssteuer bzw. eines Earned Income Tax Credit auf ein auskömmliches Niveau hinauf zu subventionieren. Als Alternativen dazu können Vorschläge angesehen werden, durch Entlastung niedriger Einkommen von Sozialabgaben auskömmliche Nettolöhne auch auf niedrigem Produktivitätsniveau zu gewährleisten. In allen Varianten lassen sich arbeitsbezogene Qualifizierungsmaßnahmen denken, mit denen verhindert werden soll, dass Beschäftigung in niedrigproduktiven Tätigkeiten für den einzelnen Arbeitnehmer zum Dauer- bzw. Endzustand wird. Eine Beschäf-

tigungsausweitung im Bereich der niedrigproduktiven Dienstleistungen würde im Übrigen auch neue Existenzgründungen und vermehrte Beschäftigung in dispositiven Tätigkeiten mit sich bringen.

- 9) Die Wissenschaftlergruppe der Arbeitsgruppe Benchmarking hat sich dafür entschieden, dem Steuerungsausschuss zusätzliche problemgruppenspezifische Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik nicht zu empfehlen. Maßnahmen dieser Art, an denen in Deutschland im Übrigen keine Mangel herrscht, sind ihrer Natur nach nicht dazu geeignet, dass Beschäftigungsniveau zu erhöhen: eine bessere Integration gering qualifizierter Arbeitskräfte in den ersten Arbeitsmarkt ist jedoch letztlich nur auf einem erhöhten Beschäftigungsniveau möglich. Auch würde die gewünschte Expansion des Dienstleistungssektors behindert, wenn die für sie eingeleiteten Maßnahmen zur Bedingung hätten, dass zusätzlich entstehende Beschäftigung auf Problemgruppen beschränkt bliebe. Die Wissenschaftlergruppe verweist weiterhin auf den Umstand, dass Zahl, Vielfalt und Kosten der bereits laufenden problemgruppenorientierten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen hoch, ihre Effektivität und Effizienz aber ungeklärt sind.
- 10) Die Wissenschaftlergruppe der Arbeitsgruppe Benchmarking weist darauf hin, dass keine denkbare wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahme - und ganz besonders keine, deren Ziel es ist, einen Strukturwandel herbeizuführen - von Experten so "durchgerechnet" werden kann, dass ihre Resultate garantiert werden könnten. Auch durch Auswertung ausländischer Erfahrungen, deren Interpretation niemals völlig eindeutig und zwingend sein kann, sind politische Entscheidungen und ist politischer Mut in einer Situation nicht zu ersetzen, die unvermeidlich von hoher Ungewissheit geprägt ist. Darüber hinaus gilt, dass überhaupt keine wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahme so formuliert werden kann, dass von ihr nicht auch unerwünschte Wirkungen ausgingen; jeder Versuch, sämtliche solcher Wirkungen zu vermeiden, führt in der Regel zu einem prohibitiv kostspieligen Verwaltungsaufwand sowie zu extrem komplexen und im Alltag nicht sicher anwendbaren Regelwerken.
- 11) Die Wissenschaftlergruppe der Arbeitsgruppe Benchmarking hat sich bei ihren Überlegungen vornehmlich mit Vorschlägen befasst, die die Kosten gering qualifizierter Arbeit durch vollständige bzw. degressive Entlastung niedriger Einkommen von Sozialversicherungsbeiträgen senken wollen. Ziel dieser Vorschläge ist, die Angebotsbedingungen von Unternehmen und Sektoren zu verbessern, die vornehmlich derartige Arbeit verwenden. Dabei hat die Wissenschaftlergruppe einem Vorschlag besondere Aufmerksamkeit gewidmet, der in Anlehnung an die Friedrich-Ebert-Stiftung vorsieht, den bereits beschlossenen nächsten Schritt zur partiellen Umfinanzierung der sozialen Sicherung mit dem Ziel einer Senkung der gesetzlichen Lohnnebenkosten nicht linear, sondern asymmetrisch zugunsten der Bezieher niedriger Einkommen auszugestalten. Daneben hat die Wissenschaftlergruppe eine Reihe von ebenfalls bei den gesetzlichen Lohnnebenkosten ansetzenden, jedoch weniger umfassend ausgelegten Modellen betrachtet, und zwar insbesondere das Modell der Gemeinschaftsinitiative Saar, das "Mainzer Modell", einen an dieses angelehnten Vorschlag des Bundesministeriums für Arbeit (das sogenannte "Teilzeitmodell") sowie weitere, auf der Ebene einzelner Bundesländer (Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein) entwickelte Vorschläge. Der Bericht untersucht die Logik einer allgemeinen Beitragsentlastung niedriger Einkommen und schlägt Grundprinzipien für die Konstruktion partieller Lösungen vor. Er geht ferner auf zwei Alternativen zu einer Senkung der Sozialbeiträge ein, nämlich eine Senkung der Mehrwertsteuer auf einfache und arbeitsintensive Dienstleistungen und die Einrichtung eines sogenannten "Niedriglohnssektors".
- 12) Die Wissenschaftlergruppe der Arbeitsgruppe Benchmarking hat die zahlreichen Modelle sogenannter "Dienstleistungsagenturen" nicht gesondert behandelt, da sie grundsätzlich denselben Kostenproblemen unterliegen wie alle anderen Anbieter gering produktiver Dienstleistungen. Aus diesem Grund würden sie von den im Bericht diskutierten Maßnahmen ebenso begünstigt wie andere Organisationsformen. Soweit die Gemeinkosten oder das unternehmeri-

sche Risiko von Dienstleistungsagenturen vom Staat oder den Gemeinden getragen werden, erscheinen ihre Expansionschancen im Übrigen aus fiskalischen Gründen als eng begrenzt; wo sie dagegen ihren Produktmarkt auf eigenes Risiko selber finden müssen, sind sie für alle praktischen Zwecke privaten Unternehmen gleichzusetzen

Beitragsentlastung niedriger Einkommen

- 13) In einer Reihe von europäischen Ländern, insbesondere solchen, in denen wie in Deutschland die gesetzlichen Lohnnebenkosten hoch sind, ist in den letzten Jahren versucht worden, die Beschäftigung gering qualifizierter Arbeitnehmer durch Entlastung niedriger Einkommen von Sozialversicherungsbeiträgen zu fördern, wobei die entstehenden Beitragsausfälle den Sozialversicherungsträgern aus Steuermitteln ersetzt werden. Maßnahmen dieser Art, wie sie auch in den Beschäftigungspolitischen Leitlinien der Europäischen Union vorgeschlagen werden, zielen auf eine partielle Umfinanzierung des Sozialstaates in Form einer Ersetzung von Beiträgen durch Steuern. Im Hintergrund steht das Beispiel eines Landes wie Dänemark, wo die Kosten eines stark ausgebauten Sozialstaates, der mit hoher Beschäftigung und niedriger Arbeitslosigkeit einher geht, fast ausschließlich aus Steuern aufgebracht werden, die weniger beschäftigungsschädlich sind als Beiträge. Eine partielle Ersetzung von Beiträgen durch Steuern als Finanzierungsgrundlage des Sozialstaats gehört zu den Zielen der amtierenden Bundesregierung und des Bündnisses für Arbeit und ist bereits im Gang. Den Befürwortern einer niedrigen Einkommen begünstigenden Beitragsentlastung erscheint es denkbar, einen oder mehrere der geplanten weiteren Umfinanzierungsschritte nicht-linear auszulagern, um die Kosten gering bezahlter Arbeit besonders stark zu senken.
- 14) Eine allgemeine Entlastung niedriger Einkommen von Sozialversicherungsbeiträgen, wie sie von einigen, freilich nicht von allen Mitgliedern der Wissenschaftlergruppe der Arbeitsgruppe Benchmarking als aussichtsreichster Ansatz zur Ermöglichung einer neuen Beschäftigungsdynamik im Bereich der einfachen Dienstleistungen angesehen wird, könnte in Deutschland kurzfristig dadurch verwirklicht werden, dass die für den bereits beschlossenen nächsten Schritt zur Senkung der Lohnnebenkosten einzusetzenden Mittel nicht linear auf alle Arbeitsverhältnisse verteilt, sondern auf Beschäftigte mit niedrigen Einkommen konzentriert würden. In den Augen ihrer Befürworter würde es sich bei einer solchen Maßnahme ebenso wenig um eine Subventionierung handeln wie bei einer allgemeinen oder degressiven Steuerentlastung oder bei der mit Hilfe der Ökosteuer finanzierten Senkung der Lohnnebenkosten vom 01.04.1999. Die Einrichtung eines Freibetrags und einer Progressionszone bei den Sozialversicherungsbeiträgen ließe sich analog den entsprechenden Regelungen bei der Einkommenssteuer auch nach dem Prinzip rechtfertigen, dass die Gemeinschaft ihren Mitgliedern Solidarpflichten nur in dem Maße auferlegen darf, wie sie es diesen dadurch nicht unmöglich macht, für sich selbst zu sorgen. Ein Teil der für eine asymmetrische Beitragsentlastung erforderlichen Mittel könnte zudem durch Reformen im System der sozialen Sicherung und durch die von der Bundesregierung angestrebte Verbesserung der Effizienz der Arbeitsmarktpolitik aufgebracht werden.
- 15) In den Augen ihrer Befürworter hätte eine nicht-lineare Senkung der gesetzlichen Lohnnebenkosten eine Reihe von wichtigen Vorteilen. Zu diesen gehören vor allem:
 - Auch bei konservativer Berechnung ist der zu erwartende Beschäftigungseffekt einer nicht-linearen Beitragsentlastung etwa dreimal so hoch wie der einer linearen.
 - Die bestehende Tarifstruktur und das Niveau der Sozialhilfe könnten grundsätzlich unverändert bleiben; ein einheitlicher sozialer Schutz aller Arbeitnehmer bliebe gewährleistet bzw. würde wiederhergestellt.

- Die Beitragsentlastung und die zusätzlich entstehende Beschäftigung kämen den Berechnungen zufolge in erster Linie einkommensschwachen Haushalten und gering qualifizierten Arbeitnehmern zugute.
- Die Einrichtung eines Freibetrags und einer Progressionszone bei niedrigen Einkommen wirkt als Element einer sozialen Grundsicherung.
- Die Maßnahme beschränkt sich auf eine Veränderung der Rahmenbedingungen unternehmerischen Handelns und überlässt die Identifizierung neuer Bedarfe und Arbeitsmärkte den Unternehmen. Sie wäre deshalb nicht nur ordnungspolitisch akzeptabel, sondern auch grundsätzlich geeignet, einen vom Markt getragenen Strukturwandel auszulösen. Sie wäre überdies im Prinzip einfacher umzusetzen und transparenter als gezielte Maßnahmen.
- Die komplizierte 630-Mark-Regelung würde überflüssig.
- Die zu erwartende zusätzliche Beschäftigung würde weitere, allen zugute kommende Senkungen der Lohnnebenkosten ermöglichen.

16) Allerdings werden gegen eine allgemeine Senkung der Sozialversicherungsbeiträge auf niedrige Einkommen auch gewichtige Einwände erhoben, die zu den bereits erörterten hinzutreten. Zu diesen gehören,

- dass die Gesamtbelastung der Wirtschaft durch Steuern und Beiträge sowie der nicht durch den Freibetrag begünstigten Arbeitnehmer und Unternehmen unverändert bliebe und allenfalls indirekt, infolge der möglicherweise eintretenden zusätzlichen Beschäftigung, zurückginge;
- dass auch das Lohn- und Tarifgefüge dasselbe bliebe, eine verstärkte Lohnspreizung also nicht zustande komme;
- dass der implizite Mindestlohn, wie er sich aus der Höhe der Sozialhilfe für arbeitsfähige Personen ergibt, unverändert bliebe;
- dass mit der Maßnahme ein wünschenswerter Abbau der Ansprüche an das System der sozialen Sicherung nicht erreicht werde;
- dass ohne gleichzeitige Beseitigung der Sozialstaatsfallen (volle Anrechnung zusätzlicher Verdienste auf empfangene Sozialleistungen) die Arbeitsanreize für Leistungsempfänger nicht grundsätzlich verbessert würden;
- dass die Einführung eines Freibetrags und einer Progressionszone bei den Sozialversicherungsbeiträgen das Versicherungs- und Äquivalenzprinzip bei der sozialen Sicherung noch weiter schwächen würde, obwohl die Durchbrechung dieses Prinzips in der Vergangenheit nach Ansicht einiger einer der wesentlichen Gründe für den Anstieg der Lohnnebenkosten gewesen sei;
- dass mit einer nicht-linearen Entlastung bei den Sozialversicherungsbeiträgen - im Zusammenspiel mit der zu ihrer Finanzierung erforderlichen steuerlichen Mehrbelastung - unerwünschte Umverteilungseffekte von hohen zu niedrigen Einkommen, von der Industrie zu den Dienstleistungen, von großen zu kleinen Unternehmen, von Rentnern zu aktiven Arbeitnehmern usw. verbunden seien;
- dass durch das Zusammenspiel einer neu einzuführenden Progression bei den Sozialversicherungsbeiträgen mit derjenigen bei der Einkommenssteuer in bestimmten Bereichen sehr hohe Grenzbelastungen entstehen könnten;
- dass eine allgemeine Entlastung niedriger Einkommen bei den Sozialversicherungsbeiträgen nicht nur die individuelle Bedürftigkeit, sondern auch den Haushaltszusammenhang

zunächst unberücksichtigt lassen und zusätzliche Wege finden muss, eine unerwünschte Begünstigung gut verdienender Haushalte rückgängig zu machen.

- 17) Die von der Wissenschaftlergruppe der Arbeitsgruppe Benchmarking veranlassten bzw. ihr vorliegenden Berechnungen der ökonomischen Auswirkungen einer allgemeinen Beitragsentlastung bei niedrigen Einkommen kommen insgesamt zu stark widersprüchlichen und teilweise unvereinbaren Ergebnissen. Unentscheidbar scheint interessanterweise vor allem, ob die diskutierte Maßnahme sich vornehmlich auf die Angebots- oder auf die Nachfrageseite am Arbeitsmarkt auswirken würde. Während einige Berechnungen eine stärkere Zunahme der Nachfrage erwarten, was ceteris paribus eine Lohnsteigerung zur Folge hätte, gehen andere von einem stärkeren Effekt auf der Angebotsseite und damit von einer Lohnsenkung aus. Da zudem über die zunehmende Lohnelastizität der Beschäftigung zwischen den Gutachten keine Einigkeit besteht, fallen die berechneten Beschäftigungswirkungen äußerst unterschiedlich aus. Im Übrigen vermag keines der Gutachten, die mit der Maßnahme erstrebte, allerdings Zeit in Anspruch nehmende Anpassung von Erwartungen, Produktionsverfahren und Produktpaletten an eine radikale Senkung der Kosten gering qualifizierter Arbeit zu modellieren; sämtliche Schätzungen müssen sich deshalb auf den Zeitpunkt unmittelbar nach seiner Einführung beziehen. Dennoch stimmen alle Berechnungen explizit oder implizit darin überein, dass der Beschäftigungs- und damit fiskalische Entlastungseffekt einer überproportionalen Senkung der Abgabenbelastung gering bezahlter Arbeit höher wäre als der einer gleichmäßigen Senkung. Ferner erscheint unstrittig, dass jede zusätzliche Beschäftigung zu einer beträchtlichen Kostenentlastung führt und die vorgeschlagene Umfinanzierung der sozialen Sicherung insofern ihr Ziel erreicht.

Übergangslösungen und partielle Lösungen

- 18) Den am Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit beteiligten Parteien obliegt es zu entscheiden, wie die Vor- und Nachteile einer Freibetrags- und Progressionszonen-Lösung zu gewichten sind. Die Wissenschaftlergruppe ist sich darüber einig, dass sich die Unsicherheit über die Beschäftigungseffekte und Haushaltswirkungen einer Freibetragslösung durch ökonometrische Verfahren nicht beseitigen lässt, weil das Ziel einer solchen Lösung ein Strukturbruch wäre und sein müsste. Hieraus kann gefolgert werden, dass sich eine flächen-deckende Einführung des Modells in ganz Deutschland ohne einen vorgeschalteten regionalen Test verbietet. Allerdings wird innerhalb der Wissenschaftlergruppe auch die Ansicht vertreten, dass eine Freibetrags- und Progressionszonen-Lösung nur dann wirklich effektiv sein kann, wenn sie grundlegende Änderungen in den Erwartungen der Wirtschaftssubjekte bewirkt; eine von vornherein territorial und zeitlich begrenzte Maßnahme könne dies jedoch nicht.
- 19) Falls, wie in der Vergangenheit in anderen europäischen Ländern auch, der Wunsch bestünde, nur schrittweise in eine allgemeine Entlastung niedriger Einkommen von Sozialversicherungsbeiträgen einzutreten, so wäre dies beispielsweise dadurch möglich, dass nur die Hälfte der für eine künftige Senkung der Lohnnebenkosten aufzubringenden Mittel auf eine nicht-lineare Beitragssenkung verwendet würde, während die andere Hälfte wie bisher auf alle Beschäftigten verteilt werden könnte. Möglich wäre auch, eine nicht-lineare Entlastung zunächst auf die Nachfrageseite zu beschränken, wo sie nach dem Gesamtbild der vorliegenden Berechnungen beschäftigungswirksamer zu sein scheint, auch dies ließe die Hälfte der verfügbaren Mittel für eine gleichzeitige lineare Entlastung übrig.
- 20) Selektive Lösungen, die nicht sämtliche Beschäftigten mit niedrigen Einkommen begünstigen oder die zeitlich befristet sind - etwa auch mit dem Zweck einer regionalen Erprobung einer "großen" Lösung - erscheinen grundsätzlich denkbar. Allerdings sind nach überwiegender Ansicht der Wissenschaftlergruppe Ausgestaltungen, die auf vorherige Leistungsempfänger be-



schränkt bleiben, nicht geeignet, zu jenem Strukturwandel beizutragen, der Voraussetzung für eine neue Beschäftigungsdynamik ist. Dies gilt schon deshalb, weil sie zur Folge haben, dass frühere Leistungsempfänger ein höheres Nettoeinkommen beziehen als Beschäftigte, die vorher keine Leistungen bezogen haben; aus diesem Grund können auf Leistungsempfänger begrenzte Beitragsentlastungen immer nur zeitlich eng befristet gewährt sein, falls sie nicht ohnehin in Gestalt von nicht baren Leistungen wie Qualifizierungsgutscheinen zugeteilt werden. Eine Konzentration auf frühere Leistungsempfänger hätte freilich den Vorteil, dass die aufzubringenden Förderbeträge in jedem Einzelfall geringer wären als die Einsparungen bei den Sozialbeiträgen und die zusätzlichen Einnahmen des Fiskus.

- 21) Eine besonders interessante und potenziell aussichtsreiche Variante eines selektiven Ansatzes ist von der Gemeinschaftsinitiative Saar entwickelt worden. In dem von dieser vorgeschlagenen Modellversuch, der über fünf Jahre laufen soll, soll die Beitragsentlastung auf solche niedrig entlohnte Beschäftigungsverhältnisse beschränkt werden, die gegenüber dem Zeitpunkt des Programmbeginns als zusätzlich nachgewiesen werden können. Darüber hinaus kann die Zahl der geförderten Beschäftigungsverhältnisse notfalls durch die zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel begrenzt werden. Zur Lösung des Problems der "horizontalen Gerechtigkeit" werden die Beitragsanteile der Arbeitnehmer in Form von Gutscheinen für berufliche Weiterbildung und nicht in bar erstattet, damit konzentriert das Programm seine Mittel auf die nach dem Gesamteindruck der Berechnungen wirksamere Nachfrageseite und adressiert zugleich die Notwendigkeit mobilitätsfördernder Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen für Geringverdienende. Nach Ansicht der Wissenschaftlergruppe der Arbeitsgruppe Benchmarking ist das saarländische Modell unter den verschiedenen Vorschlägen für eine selektive Beitragsentlastung dasjenige, das bei entsprechender Vorbereitung und auf genügend breiter Basis sowie bei einer ausreichenden Laufzeit am erfolgversprechendsten realisiert werden könnte.

Senkung der Mehrwertsteuer auf arbeitsintensive Dienstleistungen

- 22) Ein anderer möglicher Weg zur Förderung einer Expansion des Dienstleistungssektors, und insbesondere des Segments der einfachen personenbezogenen Dienstleistungen, bestünde in einer Senkung der Mehrwertsteuer für arbeitsintensive Dienstleistungen, die für einen lokalen Markt produziert werden. Wie das im Bericht erwähnte französische Beispiel zeigt, sind nationale Maßnahmen dieser Art auch ohne europarechtliche Absicherung möglich: Eine solche sollte, wenn sie dennoch für erforderlich gehalten würde, im Übrigen leicht zu beschaffen sein. Das französische Beispiel zeigt ferner, dass eine selektive Senkung der Mehrwertsteuer mit einer nicht-linearen Senkung der Sozialversicherungsbeiträge kombinierbar ist. Es gibt Anzeichen dafür, dass in Deutschland der Beschäftigungseffekt einer selektiven Mehrwertsteuer-senkung dem einer nicht-linearen Beitragsentlastung vergleichbar wäre. Erhebliche Probleme wären freilich bei der genauen Definition des Geltungsbereichs eines verringerten Mehrwertsteuersatzes zu erwarten. Darüber hinaus könnte durch die Schaffung eines weiteren Mehrwertsteuer-Satzes das Ziel der Vereinheitlichung der Verbrauchssteuern in der Europäischen Union in Frage gestellt werden.

Einrichtung eines Niedriglohnsektors

- 23) Als Alternative zu einer nicht-linearen Senkung der Sozialversicherungsbeiträge und einer Senkung der Mehrwertsteuer auf arbeitsintensive einfache Dienstleistungen können die Kosten gering qualifizierter Arbeit auch durch eine stärkere Lohnspreizung nach unten gesenkt werden, wie dies von zahlreichen Ökonomen befürwortet wird. Voraussetzung hierfür wäre die Zustimmung der Gewerkschaften zur Errichtung von Niedriglohngruppen ("Öffnung des Tarifgitters nach unten") oder, bei ihrem Ausbleiben, eine Erweiterung der ohnehin wachsenden tarifvertragsfreien Zone, besonders am unteren Ende der Lohnskala und im Dienstleistungssek-



tor. Parallel dazu müssten wahrscheinlich, anders als bei einer nicht-linearen Senkung der Sozialversicherungsbeiträge, zur Sicherung eines entsprechenden Arbeitsanreizes die Regelsätze der Sozialhilfe gesenkt werden; eine Integration der Arbeitslosenhilfe in die Sozialhilfe erschiene ebenfalls zweckmäßig. Die dann grundsätzlich möglich werdende "Armut in der Arbeit" könnte durch eine deutsche Variante des US-amerikanischen Earned Income Tax Credit bzw. durch einen Kombilohn aufgefangen werden, durch die unterhalb der Armutsgrenze liegende Arbeitseinkommen auf ein staatlich definiertes und garantiertes Existenzminimum hinaufsubventioniert würden. Diese Lösung, die auf eine Unterstützung bedürftiger Arbeitnehmer statt auf eine Entlastung einfacher Arbeit abstellt und eine vorgängige Ermöglichung von Armutslohnen voraussetzt, wird unter anderem vom DIW befürwortet. Andere, ähnliche Maßnahmen der Armenpflege mit Bedürftigkeitsprüfung ließen sich ebenfalls denken.

- 24) Auch hier ergeben sich Vor- und Nachteile. Maßnahmen nach Art einer negativen Einkommenssteuer könnten am gesamten Familieneinkommen anknüpfen und dadurch ungewollte Verteilungseffekte zu Gunsten gut verdienender Haushalte vermeiden. (Dies wäre bei Kombilöhnen schwieriger, insoweit als diese vom Arbeitgeber zu berechnen und auszuzahlen wären.) Gleichzeitig könnte eine staatlich garantierte Aufstockung von Erwerbseinkommen auf ein soziales Mindesteinkommen negative Folgen für die Leistungsmotivation der Beschäftigten haben und dazu führen, dass Arbeitgeber und Arbeitnehmer sich zu Lasten des Staates auf Lohnsenkungen einigen. Sie würde nach Ansicht ihrer Gegner darüber hinaus das Interesse an Tarifverträgen und die Bereitschaft zu gewerkschaftlicher Organisation beeinträchtigen. Vor allem aber würde eine Lohnspreizung, die so weit ginge, dass eine negative Einkommenssteuer oder ein Kombilohn erforderlich würden, eine Senkung niedriger Löhne auf ein Niveau bedeuten, auf dem Arbeit Armut nicht verhindern könnte.
- 25) Ein weiterer Weg zur Senkung der Kosten niedrig qualifizierter Arbeit könnte die Einrichtung eines sogenannten "kleinen Beschäftigungsverhältnisses" sein, wie es von verschiedenen Seiten in unterschiedlicher Form ins Gespräch gebracht worden ist. Hierbei handelt es sich um eine besondere Ausgestaltung des Beschäftigungsverhältnisses bei niedrigen Einkommen, die eine Reihe von Rechten und Ansprüchen der Arbeitnehmer ausschließt oder vermindert, etwa beim Kündigungsschutz. Kostensenkend würden vor allem Versionen wirken, bei denen die Beiträge der Arbeitnehmer zur Sozialversicherung entfallen oder stark gekürzt würden; entfallen würden freilich auch die entsprechenden Ansprüche ("abgespeckte Sozialversicherungspflicht"). So würden Arbeitnehmer in einem "kleinen Beschäftigungsverhältnis" weder Beiträge zur Arbeitslosenversicherung zahlen noch durch ihre Beschäftigung ein Recht auf Arbeitslosengeld erwerben; entsprechendes würde für die Rentenversicherung gelten. Auch auf eine Begrenzung der Arbeitszeit könnte verzichtet werden. In der Praxis würden durch das "kleine Beschäftigungsverhältnis" bestimmte kostensenkende Elemente des Instituts der geringfügigen Beschäftigung auf einen größeren Kreis von Arbeitnehmern, vor allen Dingen grundsätzlich auch auf Vollzeitbeschäftigte, ausgeweitet, wobei die sogenannte Geringfügigkeitsfalle oberhalb der 630-Mark-Grenze entfielen.
- 26) Für ein "kleines Beschäftigungsverhältnis" spräche in den Augen seiner Befürworter die mit ihm verbundene Senkung der Ansprüche an das System der sozialen Sicherung, das auf diese Weise weniger kostenträchtig würde. Allerdings würde zugleich der Dualismus innerhalb des deutschen Beschäftigungssystems, der durch die wachsende Verbreitung der geringfügigen Beschäftigung entstanden ist, legalisiert und auf Dauer gestellt; die bisher zumindest grundsätzliche Gleichheit der Rechte aller beschäftigten Arbeitnehmer ginge durch die formelle Einführung eines minderen Beschäftigungsstatus ("zweiter Klasse") verloren.

Nach: Bericht der Wissenschaftlergruppe der Arbeitsgruppe Benchmarking (Gerhard Fels, Rolf G. Heinze, Heide Pfarr, Wolfgang Streeck (Berichterstatter) vom November 1999

