

Wolfgang Streeck

Ist die Einrichtung eines „Niedriglohnsektors“ die letzte Beschäftigungschance für gering qualifizierte Arbeitnehmer?¹

Das folgende Thesenpapier stützt sich in weiten Teilen auf den „Bericht der Wissenschaftlergruppe der Arbeitsgruppe Benchmarking über Möglichkeiten zur Verbesserung der Beschäftigungschancen gering qualifizierter Arbeitnehmer“ vom November 1999, der jetzt öffentlich zugänglich ist². Während jedoch der Bericht alternative Lösungen aufzeigt, wird im vorliegenden Papier für eine Alternative wertend Partei ergriffen. Das Papier beginnt mit sechs Thesen über die wirtschaftlichen Ausgangsbedingungen und präsentiert anschließend, angelehnt an den Bericht mit der Arbeitsgruppe Benchmarking, drei mögliche Wege zur Verbesserung der Lage Geringqualifizierter am Arbeitsmarkt. Zwei davon, die Einrichtung eines „Niedriglohnsektors“ sowie eine Reform der Finanzierung der sozialen Sicherung, werden anschließend genauer behandelt. Es folgen Anmerkungen zur deutschen Debatte im letzten Jahr sowie ein abschließender Kommentar.

Wirtschaftliche Ausgangsbedingungen

1. Die eigentliche Krise des deutschen Beschäftigungssystems besteht in einer langfristig stabilen *Koinzidenz hoher Arbeitslosigkeit mit einer niedrigen Erwerbsquote*. Hierin ähnelt Deutschland Ländern wie Italien und Belgien. Eine Lösung dieser Krise kann letztlich nur in einer *Erhöhung der Aktivitätsrate*, etwa auf britisches oder gar skandinavisches Niveau,

¹ Beitrag zum 7. arbeitsrechtlichen Gespräch der Otto Brenner Stiftung zum Thema „Niedriglohnsektor und Arbeitsrecht“, Frankfurt am Main, 10. Dezember 1999.

² Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit, Arbeitsgruppe Benchmarking, 1999: *Möglichkeiten zur Verbesserung der Beschäftigungschancen gering qualifizierter Arbeitnehmer*, Berlin: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. Der Bericht findet sich im Internet unter <http://www.buendnis.de>

bestehen; allein dadurch ließe sich auch die mit der Arbeitsmarktkrise zusammenhängende Krise der sozialen Sicherungssysteme beheben.³

2. Möglichkeiten für eine neue Beschäftigungsdynamik in Deutschland bietet allein der *Dienstleistungssektor*. Im weltmarktexponierten verarbeitenden Gewerbe gibt es in Deutschland, bezogen auf die Bevölkerung, traditionell mehr Arbeitsplätze als in vergleichbaren Gesellschaften; um so schwächer ist dafür die Beschäftigung im Dienstleistungsbereich entwickelt, insbesondere bei den einfachen, personenbezogenen und geringproduktiven Dienstleistungen. Der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik muß es deshalb vorrangig darum zu tun sein, eine anderen Ländern vergleichbare *Beschäftigungsdynamik im Dienstleistungssektor* freizusetzen.
3. Eine dynamische Expansion der Beschäftigung im Dienstleistungssektor könnte zu einem erheblichen Teil durch Überführung der (zunehmenden) *Schwarzarbeit* in die formelle Ökonomie gespeist werden. Sie könnte ferner auch als Umwandlung der *630-Mark-Arbeit* in normale, nach betriebswirtschaftlichen statt nach sozialrechtlichen Gesichtspunkten organisierte Teil- und Vollzeitarbeit stattfinden, wobei reguläre Erwerbsarbeit an die Stelle von steuerlich und sozialversicherungsrechtlich begünstigter, zerstückelter Nebentätigkeit treten würde.
4. Durch Expansion der Beschäftigung im Dienstleistungssektor, und nur durch sie, ließen sich elementare Prinzipien der *Beteiligungsgerechtigkeit* realisieren, denen das derzeitige deutsche Beschäftigungssystem nicht und immer weniger gerecht wird. Zu diesen Prinzipien gehört zu allererst, daß jeder Bürger Zugang zu der *privaten Autonomie* und den *sozialen Bindungen* haben sollte, die in einer Gesellschaft wie der unseren über bezahlte Erwerbsarbeit vermittelt werden. „Bürgerarbeit“ ist ebenso wenig ein Ersatz für bezahlte Erwerbsarbeit wie Beschäftigung in einem künstlich am Leben gehaltenen „zweiten Arbeitsmarkt“ oder gar eine noch so hohe Arbeitslosenunterstützung. Hohe Arbeitslosigkeit verletzt das Prinzip

³ Einzelheiten hierzu, insbesondere auch Angaben zum internationalen Vergleich, finden sich im Bericht der Arbeitsgruppe Benchmarking, vor allem im Tabellenteil.

der Beteiligungsgerechtigkeit ebenso wie eine – unter anderem durch Verweigerung einer entsprechenden Infrastruktur (Ganztagsschulen!) – niedrig gehaltene Erwerbsquote von Frauen oder das Herausnehmen von Menschen aus dem Arbeitsmarkt durch Frühverrentung bzw. durch aus arbeitsmarktpolitischen Erwägungen künstlich verlängerte Ausbildungszeiten. Eine niedrige allgemeine Erwerbsquote, und insbesondere ein niedriges Beschäftigungsniveau im Bereich der personenbezogenen Dienstleistungen, führt insbesondere zum Ausschluß gering qualifizierter Arbeitnehmer nicht nur aus Beschäftigung, sondern tendenziell aus der Gesellschaft insgesamt.

5. Die entscheidende Barriere gegen eine Expansion der Dienstleistungsbeschäftigung ist die sogenannte *Kostenkrankheit des Dienstleistungssektors*. Diese geht darauf zurück, daß infolge des unvermeidlich geringeren Produktivitätswachstums im Dienstleistungssektor im Vergleich zur Industrie bei annähernd gleichem Wachstum der Löhne die realen Preise von – notwendig personalintensiven – Dienstleistungen schneller steigen müssen als die von immer kapitalintensiver produzierten Industriegütern. Zugleich gilt, daß die Nachfrage gerade nach personen- und haushaltsbezogenen Dienstleistungen in hohem Maße preisabhängig ist: sind die Preise zu hoch oder steigen sie, so werden Dienstleistungen, die ansonsten am Markt gehandelt werden könnten, entweder nicht mehr nachgefragt, im Haushalt in Eigenleistung erstellt, in Schwarzarbeit produziert oder, in Deutschland, in die graue 630-Mark-Zone abgedrängt.
6. Das Argument der Kostenkrankheit gilt weniger für hochqualifizierte produktionsnahe und zunehmend exportierbare Dienstleistungen; in diesem Bereich ist das Beschäftigungsniveau in Deutschland auch vergleichsweise hoch und wird darüber hinaus wahrscheinlich statistisch unterschätzt. Die insgesamt *dennoch* niedrige deutsche Erwerbsquote läßt dann jedoch eine Auseinandersetzung mit den wirtschaftlichen Voraussetzungen von Beschäftigungswachstum *bei einfachen, personenbezogenen und geringproduktiven Dienstleistungen* um so dringlicher erscheinen. Letztere sind im übrigen genau die Tätigkeiten, in denen gering qualifizierte Arbeitnehmer angesichts des von der Industrie irreversibel eingeschlagenen Rationalisierungspfades „nach oben“ noch am ehesten Arbeit finden könnten. Da in der öffentlichen Diskussion der sogenannte „Niedriglohnsektor“

ebenfalls hier lokalisiert wird, beziehen sich die vorliegenden Thesen ausschließlich auf diesen Bereich.⁴

Drei Wege

Will man den Dienstleistungssektor als Vehikel für eine Politik der Beschäftigungsexpansion nutzen, so muß man *die relativen Preise von – beschäftigungsintensiven – Dienstleistungen senken*. Dies geht grundsätzlich auf zweierlei Weise: durch Senkung der auf Dienstleistungen erhobenen *Verbrauchssteuern* oder der bei der Produktion von Dienstleistungen anfallenden *Arbeitskosten*. Letzteres wiederum kann sowohl durch Senkung der *Bruttolöhne* der im Dienstleistungssektor Beschäftigten geschehen, was zu einer größeren gesamtwirtschaftlichen oder intersektoralen *Lohnspreizung* führt, oder durch Senkung der *Sozialversicherungsbeiträge* auf niedrige Einkommen bzw. auf die Einkommen von Arbeitnehmern in ausgewählten beschäftigungsintensiven Bereichen des Dienstleistungssektors, mit der Folge einer größeren Spreizung, nicht der Löhne, sondern der *Arbeitskosten*.

Eine Expansion des *öffentlichen Sektors* und der *öffentlichen Beschäftigung*, einschließlich des sogenannten „zweiten Arbeitsmarkts“, bietet als solche keinen Ausweg. Auch die öffentlichen Dienstleistungen leisten unter der Kostenkrankheit des Dienstleistungssektors; dies ist der unterliegende Grund für den heute in allen europäischen Ländern wirksamen Zwang zur Haushaltskonsolidierung und zur Privatisierung weiter Bereiche der Infrastruktur. Auch deshalb gibt es, wenn das Ziel darin besteht, das Niveau der Beschäftigung zu erhöhen, zu einer Politik der Förderung des privaten Dienstleistungssektors keine Alternative. Gerade in Deutschland wird es wegen der schon jetzt hohen Staatsverschuldung sowie der Bindung der Fiskalpolitik an den europäischen Stabilitätspakt *keine Möglichkeit* geben, eine Lösung der Beschäftigungskrise durch Ausweitung der Staatstätigkeit und der öffentlichen Beschäftigung zu erreichen. Im Gegenteil hat in Deutschland

⁴ Damit wird nicht ausgeschlossen, daß politischer Handlungsbedarf auch im Bereich qualifizierter und hochbezahlter Dienstleistungen bestehen könnte. Was immer dort getan werden kann, macht jedoch Maßnahmen zugunsten einer Expansion gering qualifizierter und personen- bzw. haushaltsnaher Dienstleistungen dann nicht überflüssig, wenn das Ziel eine Erhöhung des deutschen Beschäftigungsniveaus auf das Großbritanniens oder Dänemarks sein soll.

die öffentliche Beschäftigung in den letzten Jahren abgenommen und wird mit Sicherheit weiter abnehmen. In einer Reihe von Gemeinden im Osten Deutschlands hat der Kostendruck auf den öffentlichen Sektor schon dazu geführt, daß lebenswichtige Funktionen der kommunalen Versorgung nur noch durch Inanspruchnahme von – für die Kommunen – billigen ABM-Kräften wahrgenommen werden können, d.h. von Arbeitslosen, deren Leistung durch die Beiträge nicht arbeitsloser Arbeitnehmer an die Arbeitslosenversicherung finanziert werden. Diese Situation wird nicht dadurch weniger absurd, daß sie mittlerweile zur Normalität geworden ist.

Ein Versuch, die relativen Preise arbeitsintensiver Dienstleistungen durch eine selektive Senkung der *Verbrauchssteuern* zu senken, ist kürzlich von der französischen Regierung unternommen worden. Dabei wurde der Mehrwertsteuersatz für die Instandhaltung von Gebäuden und Wohnungen von 20,5 auf 6,0 Prozent reduziert. Eine Erhöhung der Nachfrage nach Arbeit, die der Natur der Sache nach in dem betreffenden Sektor zu einem großen Teil gering qualifizierte Arbeit sein wird, kann allerdings nur dann eintreten, wenn die Steuersenkung an die Kunden weitergegeben und als Folge die abgesetzte Menge an Dienstleistungen vergrößert wird; dies setzt voraus, daß in dem betreffenden Sektor ein Mindestmaß an Wettbewerb und freiem Marktzugang bestehen. In Deutschland wäre deshalb als flankierende Maßnahme an eine Lockerung der Handwerksordnung zu denken.

Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich auf die beiden Möglichkeiten zur *Senkung der Arbeitskosten*, die entweder als Alternative oder als Ergänzung zu Steuersenkungen realisiert werden könnten. Ich beginne mit der Einrichtung eines sogenannten *Niedriglohnssektors* und diskutiere anschließend die Möglichkeit, die Beschäftigung gering qualifizierter Arbeitnehmer durch eine *Reform der Sozialabgaben* zu verbessern.

Senkung der Bruttolöhne von Arbeitnehmern mit niedriger Produktivität

Eine Senkung der Arbeitskosten durch Senkung der *Bruttolöhne*, und nur diese, würde die Beschäftigung durch Schaffung eines „*Niedriglohnssektors*“ erhöhen. In Deutschland würde jede Senkung des Bruttolohnniveaus, wenn der durch sie zu schaffenden Nachfrage nach Arbeit ein entsprechendes Angebot gegenüber stehen soll,

eine gleichzeitige *Senkung der Regelsätze der Sozialhilfe* erfordern. Ergebnis wäre, daß eine erhebliche Anzahl von Arbeitnehmern Arbeitseinkommen erzielen würden, die unterhalb eines wie restriktiv auch immer definierten sozialen Mindestniveaus lägen. Soweit dies als unerwünscht angesehen würde, müßten sozialpolitische Instrumente entwickelt werden, mit denen Bezieher von Armutseinkommen auf das Mindestniveau der Lebenshaltung, das die Gesellschaft allen ihren Mitgliedern zu garantieren bereit ist, hinaufgeschleust werden. Einrichtung oder Duldung eines Niedriglohnssektors geht deshalb typischerweise mit Programmen nach Art des amerikanischen *Earned Income Tax Credit* zusammen. Derartige Sozialleistungen werden in der Regel von Einkommenssteigerungen bis zu einer gewissen Obergrenze nicht ganz aufgezehrt und ihren Empfängern nur schrittweise entzogen („progressiver Leistungsentzug“). Dies macht sie bei Ökonomen zu Recht populär. Es ändert aber nichts daran, daß sie *eine Absenkung regulärer Arbeitseinkommen in die Armutszone voraussetzen*. Dasselbe gilt für die weitergehenden der in Deutschland kursierenden Vorschläge für einen „Kombilohn“.⁵

Auch das von einigen Ökonomen befürwortete sogenannte „*kleine Beschäftigungsverhältnis*“ nimmt um der Schaffung von Beschäftigung willen in Kauf, daß Arbeitnehmer als Gegenleistung für ihre Arbeit Löhne beziehen, die für sich genommen keine Sicherung der wirtschaftlichen Existenz bewirken können und insoweit *Armutslöhne* sind. Dies gilt nicht so sehr für die vorgeschlagene Zulassung von längeren Arbeitszeiten für Niedrigverdiener oder die Minderung des Kündigungsschutzes unterhalb eines bestimmten Produktivitäts- bzw. Lohnniveaus, als für die Streichung nicht nur der Beiträge zur Renten- und Altersversicherung, sondern auch aller entsprechenden Versicherungsansprüche.

⁵ Soweit derartige Vorschläge nicht einfach auf begrenzte Zeit den Arbeitsanreiz für (frühere) Leistungsempfänger erhöhen wollen. Hierbei handelt es sich um angebotsseitig ansetzende befristete Lohnsubventionen, im Unterschied zu Lohnsubventionen für Arbeitgeber, die freilich typischerweise ebenfalls *befristet* und *an persönliche Merkmale des beschäftigten Arbeitnehmers gebunden* sind. Programme dieser Art haben *keine Steigerung des Beschäftigungsniveaus* zur Folge und zielen auch nicht auf eine solche. Sie ersetzen lediglich auf Zeit Arbeitnehmer, die (noch) keine Leistungen beziehen, durch solche, die Leistungen bezogen haben *und*, obwohl sie einen Arbeitsplatz haben, für eine Weile weiter beziehen dürfen („Drehtüreffekt“). Die vorliegenden Überlegungen beziehen sich, aus den oben dargelegten Gründen, allein auf Maßnahmen, die einer *Ausweitung von Beschäftigung* und nicht einer *Rotation von Beschäftigten* dienen sollen und wollen.

Die politische Einrichtung oder Förderung eines Niedrig- bzw. Armutslohnsektors verstößt gegen dasjenige Prinzip der *Lohn- oder Leistungsgerechtigkeit*, das noch am ehesten von allen Parteien, unabhängig von den jeweiligen Interessen, gemeinsam anerkannt werden könnte: daß niemand, der im Rahmen des Zumutbaren unter Einsatz aller ihm zur Verfügung stehenden Kräfte Arbeit leistet, am Ende seines Arbeitstages weniger verdient haben sollte, als er benötigt, um am Leben seiner Gesellschaft menschenwürdig teilnehmen zu können. Wer tut, was ihm möglich ist, sollte, in anderen Worten, nicht arm sein – also zum Beispiel nicht beim Sozialamt einen Antrag auf eine Sonderzuwendung stellen müssen, wenn die Kinder zu Weihnachten neue Sportschuhe bekommen sollen. *Die gute Nachricht ist, daß eine Verletzung elementarer Prinzipien von Leistungsgerechtigkeit zur Behebung der Beschäftigungskrise in unserer Gesellschaft nicht nötig ist.*

Senkung der Sozialversicherungsbeiträge von Arbeitnehmern mit niedriger Produktivität

Als Alternative zu einer Senkung der Bruttolöhne steht, vor allem in Ländern wie Deutschland, in denen die staatlich verordneten Lohnnebenkosten besonders hoch sind, eine *Senkung der Sozialversicherungsbeiträge auf niedrige Einkommen* zur Verfügung. Die dadurch zu erreichende *selektive Senkung der Lohnnebenkosten* kann die Kosten einfacher Arbeit stark genug vermindern, um die Kosten der Produktion von Dienstleistungen und damit, bei Wettbewerb, die relativen Preise derselben beschäftigungsfördernd zu senken, ohne daß zugleich eine Senkung der Bruttolöhne erforderlich wäre. *Reformen des Sozialstaats, insbesondere der Art und Weise seiner Finanzierung, können insofern zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit der Volkswirtschaft beitragen.*

Ein hoher vom Staat zur Finanzierung sozialer Solidarität in Anspruch genommener Anteil an Einkommen, die auf niedrigem Produktivitätsniveau erwirtschaftet werden, erhöht die Produktivitätsschwelle, die ein Arbeitnehmer erreichen muß, um in bezahlte Beschäftigung eintreten zu können. Wer in Deutschland 2.000 DM brutto verdient, behält nach Abzug seiner Sozialversicherungsbeiträge etwa 1.600 DM netto übrig; sein Arbeitgeber muß für ihn insgesamt, unter Einrechnung der Arbeitgeberbeiträge, 2.400 DM aufwenden.

Wer für einen Nettolohn von 1.600 DM einen Betrag von 2.400 DM erwirtschaften muß, zahlt damit de facto eine Beschäftigungssteuer von 33 Prozent, die ohne jede Progression auf alle Einkommen jenseits von 630 DM erhoben wird.⁶ Geht man davon aus, daß bei einem Sozialhilfesatz von etwa 1.200 DM die Aufnahme einer Vollzeittätigkeit unterhalb eines zu erwartenden Nettoeinkommens von 1.600 DM nicht lohnt, so führen Höhe und Struktur der gegenwärtigen Belastung niedriger Einkommen durch Sozialabgaben dazu, daß Personen, deren Produktivität nicht ausreicht, ein Produkt in Höhe von mindestens 2.400 DM zu erwirtschaften, von bezahlter Beschäftigung *ausgeschlossen* bleiben, und zwar obwohl ihre mögliche Arbeitsleistung als solche ihnen ein selbstverdientes Einkommen weit oberhalb der durch die Sozialhilfe definierten Armutsgrenze – in dem Bereich zwischen 1.600 und 2.400 DM – verschaffen könnte.

Ein System der sozialen Sicherung, das derartige Wirkungen hat, verstößt gegen ein drittes hier relevantes moralisches Prinzip, das der *Belastungsgerechtigkeit*. Dieses besagt, daß die Gemeinschaft keines ihrer Mitglieder mit Solidaritätspflichten belasten darf, die so hoch sind, daß es unter ihnen zusammenbricht – d.h. die Fähigkeit verliert, für sich selber zu sorgen. Ein Sozialstaat, der das für formale Beschäftigung mindestens erforderliche Produktivitätsniveau so stark heraufsetzt, daß weniger leistungsfähige Personen keine Beschäftigung finden können oder gezwungen sind, ihren Lebensunterhalt, wenn sie sich nicht von der Gesellschaft alimentieren lassen wollen, durch Schwarzarbeit oder 630-Mark-Arbeit zu verdienen – ein Sozialstaat also, dessen institutionelle Ordnung am Arbeitsmarkt *gegen gering qualifizierte Arbeitnehmer und Bezieher niedriger Einkommen diskriminiert* – bedarf nicht nur aus wirtschaftlichen, sondern auch und vor allem aus moralischen Gründen dringend der Reform.

Anmerkungen zur deutschen Debatte

Wenn in Deutschland, wie in zahlreichen anderen Ländern, die soziale Sicherung der Arbeitnehmer ganz oder zum überwiegenden Teil *durch Steuern statt durch Beiträge* finanziert würde, verstünde sich die Beachtung des Prinzips der Belastungsgerechtigkeit von selbst. Bei einer Finanzierung der sozialen Sicherung durch die Einkommenssteuer kämen den Beziehern niedriger Einkommen auch in Bezug auf ihren Solidaritätsbeitrag zur sozialen Sicherung die entlastenden Wirkungen eines *Freibetrags* und einer *Progressionszone* zugute;

⁶ Oder anders: wer lieber 1600 DM verdienen als Sozialhilfe beziehen möchte, muß die Hälfte dieses Betrags zusätzlich erwirtschaften, um in Beschäftigung kommen zu können.

dies ist seit Anfang der neunziger Jahre zum Beispiel in den Niederlanden weitgehend der Fall. In ausgebauten Sozialstaaten gibt es insoweit als Alternative zu einer das Prinzip der Leistungsgerechtigkeit verletzenden Förderung eines Niedriglohnsektors die Möglichkeit einer *Behandlung von Sozialabgaben als Steuern*, und damit einer *selektiven Entlastung niedriger Einkommen von Sozialabgaben* bei Gewährung gleicher und uneingeschränkter Rechte auf soziale Sicherung und Solidarität.

Die Einrichtung eines Freibetrags und einer Progressionszone bei den Sozialversicherungsbeiträgen wird zu Unrecht, und in leicht durchschaubarer polemischer Absicht, als *Subventionierung* bezeichnet. Eine Entlastung von Abgaben, die das Prinzip der Belastungsgerechtigkeit verletzen, indem sie Bürgern die Möglichkeit nehmen, mit ihrer Arbeit für sich selbst zu sorgen, ist ebensowenig eine Subventionierung wie die Einrichtung eines Freibetrags bei der Einkommenssteuer. Niemand kommt auf die Idee, von Subventionierung zu sprechen, weil die Kinder gering verdienender Arbeitnehmer auch dann öffentliche Schulen besuchen können, wenn das Einkommen der Familie unterhalb der Freibetragsgrenze des Steuerrechts liegt und die Familie deshalb keine Einkommenssteuer zahlt. Ähnlich kann und muß die überfällige Beseitigung der dreiunddreißigprozentigen Beschäftigungssteuer für Geringverdienende als Erfüllung eines *Anspruchs auf gerechte Lastenverteilung* verstanden und darf nicht, wie dies gerade von Gewerkschaftsseite ständig geschieht, semantisch als wirtschaftlich ineffiziente Verteilung von staatlichen Wohltaten an Klientengruppen denunziert werden.

Von Mitgliedern der Arbeitsgruppe Benchmarking und anderen ist vorgeschlagen worden, die ohnehin geplante teilweise *Umstellung der Finanzierung der sozialen Sicherung von Beiträgen auf Steuern*, deren Ziel eine Senkung der Lohnnebenkosten und die von ihr erwartete anschließende Erhöhung des Beschäftigungsniveaus ist *und deren Notwendigkeit von niemandem bestritten wird*, statt zu einer linearen zu einer *selektiven* Senkung der Sozialversicherungsbeiträge zu nutzen. Mit dem seit dem 1. April 1999 eingesetzten Aufkommen der ersten Stufe der Ökosteuer, das zu einer allgemeinen Senkung der Sozialversicherungsbeiträge um 0,8 Prozentpunkte genutzt wurde, wäre es bei entsprechender Ausgestaltung möglich gewesen, alle Arbeitnehmereinkommen bis 1.500 DM pro Monat von Sozialversicherungsbeiträgen freizustellen und eine Progressionszone zwischen 1.500 und etwa 2.600 DM einzurichten, in der der Beitrag allmählich auf das Normalniveau gestiegen wäre.

Maßnahmen dieser Art sind selbstverständlich auch bei den geplanten weiteren Schritten zur Beitragsentlastung mit Hilfe steigender Energiesteuern möglich; die Grenzwerte für Freibetrag und Progressionszone lassen sich je nach Umfang der zur Verfügung stehenden Mittel frei festsetzen. (Zu Einzelheiten siehe den Bericht der Arbeitsgruppe Benchmarking, insbesondere S. 41 ff.)

Eine selektive Senkung der Sozialversicherungsbeiträge auf niedrige Einkommen würde zu einer wünschenswerten *Spreizung der Arbeitskosten ohne gleichzeitige Spreizung der Nettoeinkommen* führen. Im Gegenteil würden die Nettolöhne von Geringverdienern wegen des Wegfalls der vom Arbeitnehmer zu entrichtenden Sozialversicherungsbeiträge wahrscheinlich zunehmen, auch wenn die Entlastung teilweise an die Nachfrageseite durchgereicht würde. Ebenso wie bei einer Senkung der Einkommenssteuer auf niedrige Einkommen oder bei einer Senkung der Unternehmenssteuern würde es sich bei einer am unteren Ende des Einkommensspektrums konzentrierten selektiven Entlastung von Sozialversicherungsbeiträgen *nicht* um ein Förderprogramm für „Problemgruppen“ handeln, bei dem es um „Zielgenauigkeit“ und um die Verhinderung von „Mitnahmeeffekten“ zu gehen hätte; derartige Forderungen sind zu Recht weder bei der Einkommenssteuerreform am Jahresanfang noch bei der geplanten Unternehmenssteuerreform vorgetragen worden. Vielmehr ginge es um eine *langfristige Veränderung der Rahmenbedingungen* für die Nachfrage nach einfacher Arbeit bzw. den Zugang von gering qualifizierten Arbeitnehmern zu bezahlter Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt; insofern würde es sich um eine Maßnahme der Wirtschafts- und nicht der Sozialpolitik handeln.

Nach Berechnungen im Auftrag des IAB verhält sich der *Beschäftigungseffekt* einer nicht-linearen zu dem einer linearen Senkung von Sozialversicherungsbeiträgen wie etwa 3:1. Dies allein müßte Grund genug sein, um mindestens die nächste Stufe der Senkung der Sozialversicherungsbeiträge asymmetrisch auszugestalten. Hinzu kommt, daß Berechnungen dieser Art schon deshalb extrem konservativ sind, weil sie ausschließlich mit statischen Annahmen arbeiten und den von einer nicht-linearen Beitragssenkung zu erwartenden Strukturbruch (Entstehung neuer Firmen, die neue Märkte erschließen, indem sie neue Produkte anbieten und für ihre Erstellung neue Prozesse anwenden) unberücksichtigt lassen müssen. Besonders profitieren würde nach den vorliegenden Zahlen die Beschäftigung von gering qualifizierten Arbeitnehmern im Dienstleistungssektor zu zwar niedrigen, *aber immerhin weiter als heute oberhalb der Sozialhilfeschwelle liegenden* Nettolöhnen. Durch eine Erhöhung gerade niedriger Einkommen und durch erhöhte Partizipation an bezahlter Erwerbsarbeit

könnte darüber hinaus ein Nachfrageeffekt ausgelöst werden, der weitere Beschäftigung schaffen könnte.⁷

Zunächst nicht begünstigt würden die besser verdienenden Arbeitnehmer, deren Sozialversicherungsbeiträge trotz steigender Belastung durch die Energiesteuer gleich bleiben würden. Auf längere Sicht freilich würde ihnen die verringerte Arbeitslosigkeit in Gestalt einer allgemeinen Senkung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung zugute kommen. Dasselbe gilt für die zu erwartenden Beitragseinnahmen aus zusätzlicher Beschäftigung sowie für die sinkenden Preise einfacher Dienstleistungen, die unter anderem eine Erhöhung des Arbeitsangebots von Frauen ermöglichen würden.

Schlußbemerkung

Will man keinen „Niedriglohnsektor“, so lassen sich eine breite Expansion der Beschäftigung und eine Steigerung der Partizipationsrate in der formalen Ökonomie *nur durch eine Senkung der auf niedrige Löhne erhobenen Sozialabgaben* erreichen. Diese wäre auch der entscheidende Schlüssel auf dem Weg von einer Arbeitskraft stilllegenden zu einer *aktivierenden Arbeitsmarktpolitik*. Zielgruppenspezifische Programme und Sozialhilfe für die Schwächsten der Gesellschaft würden dabei nicht überflüssig. Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik könnten jedoch viel mehr als bisher und systematisch an bestehende Arbeitsverhältnisse und die von den Beschäftigten in ihnen gemachten Erfahrungen anknüpfen, was den besonderen Bedürfnissen gerade der Gruppe der Geringqualifizierten entgegenkommen würde. Und die Verfügbarkeit von offenen Stellen würde es den Sozialverwaltungen ermöglichen, ebenso wie in den sozialdemokratisch geprägten Ländern Skandinaviens die Bereitschaft zur Annahme zumutbarer Arbeit durch den Lackmus-Test eines realen Stellenangebots auf die Probe zu stellen.

⁷ Zu den ökonometrischen Untersuchungen der von der Arbeitsgruppe Benchmarking diskutierten Entlastungsmodelle, bei denen sich die deutsche wirtschaftswissenschaftliche Profession nach Ansicht des Verfassers nicht gerade mit Ruhm bekleckert hat, siehe den Bericht der Arbeitsgruppe Benchmarking, insbesondere Kap. VII, S. 53 ff.

Eine die unteren Einkommen begünstigende redistributive Umgestaltung des Sozialstaats mit dem Ziel einer Erhöhung des Beschäftigungsniveaus im Rahmen einer „aktivierenden“ Arbeitsmarktpolitik ist in zahlreichen europäischen Gesellschaften im Gang, insbesondere in Frankreich und Belgien, wo wie in Deutschland niedrige Erwerbsquoten mit hoher Arbeitslosigkeit und hohen Lohnnebenkosten zusammenfallen.⁸ In Frankreich hat die sozialistische Regierung, als Alternative zu dem anglo-amerikanischen Modell einer nachträglichen Korrektur politisch ermöglichter Armutslöhne durch steuerliche Zuschüsse an die „working poor“, die Sozialversicherungsbeiträge von geringverdienenden Arbeitnehmern um bis zu 21 Prozent der Arbeitskosten gesenkt; das entsprechende Entlastungsprogramm kostet etwa 40 Milliarden Francs im Jahr und wird aus Mitteln des allgemeinen Staatshaushalts finanziert. Im Zusammenhang mit dem Gesetz über die 35-Stunden-Woche soll ab dem kommenden Jahr die bereits bestehende Abgabentlastung für gering bezahlte Arbeitnehmer durch verminderte Sozialbeiträge der Arbeitgeber für Arbeitnehmer, die bis zu 180 Prozent des Mindestlohnes verdienen, ersetzt werden. Die Maßnahme soll aus einer Ökosteuer und einer Abgabe großer Unternehmen finanziert werden; ihr Volumen soll etwa 60 Milliarden Francs pro Jahr ausmachen. Maßnahmen dieser Art werden in den beschäftigungspolitischen Leitlinien der Europäischen Union vor allem für Länder vorgeschlagen, in denen die Sozialversicherungsbeiträge besonders hoch sind; die letzte Fassung dieser Leitlinien stammt aus dem Februar 1999 und wurde unter der deutschen Präsidentschaft verabschiedet. Ähnlich hat sich kürzlich der Internationale Währungsfond bei seiner offiziellen Begutachtung der wirtschaftlichen Lage und der Wirtschaftspolitik in Deutschland geäußert.

Von den deutschen Gewerkschaften, die damit in Europa allein stehen, wird eine selektive Senkung der Sozialversicherungsbeiträge auf niedrige Einkommen auf das heftigste abgelehnt. Die Gründe hierfür sind nicht ganz klar. Ideologische Abwehrreflexe und manchmal offensichtlich gewollte Mißverständnisse kommen zusammen

⁸ Ein Überblick über relevante ausländische Erfahrungen findet sich in Kapitel III, S. 30 ff., des Berichts der Arbeitsgruppe Benchmarking.

mit einer erschreckenden Abwesenheit unabhängigen ökonomischen Sachverstands, die unter anderem dazu führt, daß zur Bekämpfung einer niedrige Einkommen begünstigenden und in diesem Sinne progressiv umverteilenden Reform des Abgabensystems auf standard-ökonomische Argumente (wie die des Mannheimer ZES) zurückgegriffen wird, die als alternative Lösung der Beschäftigungskrise gering qualifizierter Arbeitnehmer letztlich nur eine Senkung der Bruttolöhne offenlassen. Ebenfalls eine Rolle spielen dürften Sorgen um die Integrität des Äquivalenzprinzips bei der Sozialversicherung, an dem vor allem gut verdienenden Arbeitnehmern gelegen ist, sowie Mißtrauen gegenüber jeder Maßnahme, die das Beitragsaufkommen der Rentenversicherung auch nur möglicherweise gefährden könnte. Hinzu kommt das kurzfristige Interesse der von den Gewerkschaften vor allem organisierten Industriearbeiterschaft an einer linearen Verteilung von Beitragssenkungen an alle Beitragszahler, nicht nur an Geringverdienende oder gar noch nicht Beschäftigte – ganz abgesehen von der Fixierung der Generation der über Fünfzigjährigen, die in den Gewerkschaften mangels Nachwuchs den Ton angeben, auf die Ziellinie des rechtsverbindlichen Rentenbescheids, spätestens „mit sechzig“. Eine die Bezieher niedriger Einkommen begünstigende und das Beschäftigungsniveau insbesondere zugunsten gering qualifizierter Arbeitnehmer und Einsteiger in die Erwerbsarbeit erhöhende Reform der Finanzierung der sozialen Sicherung hat deshalb in Deutschland auf absehbare Zeit keine Chance.