

**Bericht der Wissenschaftlergruppe der Arbeitsgruppe Benchmarking über
Möglichkeiten zur Verbesserung der Beschäftigungschancen gering
qualifizierter Arbeitnehmer**

(Online-Version)

Gerhard Fels
Rolf G. Heinze
Heide Pfarr
Wolfgang Streeck (Berichterstatter)

November 1999

Gliederung	Seite
------------	-------

Durch eine Überarbeitung des Berichtes sind die Seitenangaben nicht mehr korrekt und es treten Differenzen zur Printversion auf.

A. Ergebnisbericht	1-14
--------------------	------

B. Materialbericht:

Zugrundeliegende Sachverhalte und Überlegungen	15-83
--	-------

I. Mehr Beschäftigung für Geringqualifizierte	15
---	----

II. Gestaltungsdimensionen einer Entlastung niedriger Einkommen von Sozialversicherungsbeiträgen	24
---	----

III. Ausländische Beispiele und Erfahrungen	30
---	----

IV. Allgemeine oder selektive Entlastung	34
--	----

V. Modelle	41
------------	----

VI. Ergänzende Maßnahmen	49
--------------------------	----

VII. Berechnungen	53
-------------------	----

Anhang: Gestaltungsprobleme bei Maßnahmen zur Beitragsentlastung	73
--	----

Tabellen und Abbildungen	76
--------------------------	----

Literaturverzeichnis	81
----------------------	----

A. Ergebnisbericht

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 7. Dezember 1998) zu prüfen bzw. „Optionen für eine Verbesserung der Erwerbschancen von Geringqualifizierten vorzulegen,, (Gemeinsame Erklärung vom 6. 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 6. Juli 1999).
2. Die Wissenschaftlergruppe der Arbeitsgruppe Benchmarking ist einhellig zu der Auffassung gelangt, daß eine wirksame 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* ebensowenig 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 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 vorliegenden Berichts.*

4. In Einklang mit der Gemeinsamen Erklärung des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit vom 6. Juli 1999 untersucht der vorliegende 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 Bericht 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 Maß 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 (s.u., Materialien, I.4 und I.12). Sie hat jedoch nicht den Versuch gemacht, über eine grobe Schätzung des vorhandenen Beschäftigungspotentials, 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 statischen 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 Beschäftigungspotentiale durch unternehmerische Initiative entdeckt und erschlossen 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 deutsche 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 Beschäftigungsausweitung 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 kein Mangel herrscht, sind ihrer Natur nach nicht dazu geeignet, das 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- oder sozialpolitische Maßnahme – und ganz be-

sonders 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 unternehmerische 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 Sozialstaats* in Form einer *Ersetzung von Beiträgen durch Steuern*. Im Hintergrund steht das Beispiel eines Landes wie Dänemark, wo die Kosten eines stark ausgebauten Sozialstaats, 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 niedrige Einkommen begünstigenden Beitragsentlastung erscheint es denkbar, *einen oder mehrere der geplanten weiteren Umfinanzierungsschritte nicht-linear auszulegen*, um die Kosten gering bezahlter Arbeit be-

sonders 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 ebensowenig um eine Subventionierung handeln wie bei einer allgemeinen oder degressiven Steuerentlastung oder bei der mit Hilfe der Ökosteuer finanzierten Senkung der Lohnnebenkosten vom 1. 4. 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 Solidaritätspflichten 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 Absatzmärkte 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 gezieltere 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 an-

dere von einem stärkeren Effekt auf der Angebotsseite und damit von einer *Lohnsenkung* aus. Da zudem über die anzunehmende 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 der 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 flächendeckende 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 Ein-

kommen 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* beschränkt 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 potentiell 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 Mehrwertsteuersenkung 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 Dienstleis-

tungen 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 Einrichtung 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 Dienstleistungssektor. Parallel dazu müßten wahrscheinlich, anders als 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 Armutslöhnen 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 zugunsten 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. Eine 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.

B. Materialbericht: Zugrundeliegende Sachverhalte und Überlegungen

I. Mehr Beschäftigung für Geringqualifizierte

1. Eine nachhaltige Verbesserung der Beschäftigungsschancen gering qualifizierter Arbeitnehmer läßt sich nach Überzeugung der Wissenschaftlergruppe der Arbeitsgruppe Benchmarking nur durch *Ausweitung der Beschäftigung in niedrig produktiven und entsprechend gering entlohnten Tätigkeiten* erreichen. Im industriellen Sektor sind derartige Tätigkeiten als Folge einer langfristigen Homogenisierung der Belegschaften auf hohem Qualifizierungs- und Produktivitätsniveau fast vollständig entfallen. Eine Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten für Geringqualifizierte erfordert deshalb vor allem eine Expansion der Beschäftigung im Bereich *einfacher, personen- und haushaltsbezogener Dienstleistungen*.
2. Die Wissenschaftlergruppe der Arbeitsgruppe Benchmarking schlägt dem Bündnis für Arbeit vor, zur Verbesserung der Beschäftigungsschancen Geringqualifizierter eine Ausweitung wirtschaftlich rentabler Beschäftigung im privatwirtschaftlich organisierten „*ersten Arbeitsmarkt*“, anzustreben. Hierfür spricht nicht nur, daß Beschäftigung im „zweiten Arbeitsmarkt“, schon wegen der in der Regel mit ihr verbundenen Belastung der beitragsfinanzierten Sozialkassen, immer nur vorübergehender Natur sein kann und daß einer Ausweitung der Beschäftigung im öffentlichen Sektor auf lange Zeit enge fiskalische Grenzen gesetzt sein werden. Ebenfalls und vor allem spricht für eine privatwirtschaftliche Lösung, daß unternehmerische Initiative und Innovation unerläßliche Voraussetzungen dafür sind, daß bislang latente gesellschaftliche Bedarfe entdeckt und neue Märkte erschlossen und kostengünstig bedient werden können.
3. Versuche, die Arbeitsmarktprobleme gering qualifizierter Arbeitnehmer durch arbeitsplatzferne *Qualifizierung für höher produktive Tätigkeiten* zu lösen, stoßen an enge Grenzen. Die im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik getätigten Aufwendungen für Qualifizierungsmaßnahmen haben in den letzten Jahren ständig zugenommen und liegen jedenfalls nicht unter denen vergleichbarer Länder; dies

hat nicht verhindert, daß die Beschäftigungsprobleme gering qualifizierter Arbeitnehmer gewachsen sind und sich verfestigt haben. Im übrigen sprechen Erfahrungen in Deutschland und zahlreichen anderen Ländern dafür, daß Qualifizierung außerhalb des Arbeitsprozesses gerade bei Geringqualifizierten oft wenig Erfolg verspricht. Aussichtsreicher erscheinen Qualifizierungsmaßnahmen bei laufender Beschäftigung, die an tatsächliche Arbeitsvollzüge und –erfahrungen anschließen und diese begleiten. Damit derartige Maßnahmen möglich werden, muß zunächst Beschäftigung zustande kommen.

4. Das *Niveau der Beschäftigung* in einfachen, personenbezogenen Dienstleistungen ist in Deutschland im internationalen Vergleich niedrig; Maßnahmen zu seiner Erhöhung haben deshalb gute Aussichten auf Erfolg. International zeichnet sich das deutsche Beschäftigungssystem durch eine geringe Beteiligung der Bevölkerung an der Erwerbsarbeit bei einem hohen Beschäftigtenanteil des industriellen, dem Weltmarkt ausgesetzten Sektor aus. Ende der neunziger Jahre lag die deutsche Erwerbsquote (der Anteil der Erwerbstätigen, einschließlich der Arbeitslosen, an der erwerbsfähigen Bevölkerung zwischen 15 und 64 Jahre) bei 71 Prozent (Tab. 1)¹. In Großbritannien dagegen betrug sie zum selben Zeitpunkt 77,4 Prozent und in den entwickelten Dienstleistungsgesellschaften der USA und Dänemarks 79,6 bzw. 80,5 Prozent. Ursache der niedrigen deutschen Erwerbsquote ist nicht zuletzt eine vergleichsweise geringe Beschäftigung vor allem bei der Produktion einfacher Dienstleistungen. Vergleicht man die Dichtezeffern der Beschäftigung in ausgewählten Wirtschaftszweigen (Erwerbstätige pro 1.000 Einwohner) in den USA und Deutschland, so ergeben sich nach aktuellen Berechnungen des IAB (Hoffmann und Walwei 1999) für Deutschland Beschäftigungsdefizite vor allem bei den distributiven Diensten (2,0 Mio.), bei den wirtschaftsbezogenen Diensten (2,1 Mio.), bei den freizeitbezogenen Dienstleistungen (1,9 Mio.) sowie im Ausbildungs- und Gesundheitswesen (1,3 bzw. 1,2 Mio.; Tab. 2). Beschäftigungschancen für Geringqualifizierte bestehen vor allem bei den distributiven und freizeitbezogenen Diensten, aber auch in Hilfsfunktionen im

¹ International tendieren Länder mit niedriger Erwerbsquote dazu, gleichzeitig eine hohe Arbeitslosenquote zu haben, was zusammen eine besonders niedrige Aktivitätsquote ergibt.

Ausbildungs- und Gesundheitsbereich. Selbst wenn man, um unterschiedlichen statistischen Definitionen und anderen Faktoren Rechnung zu tragen, diese Zahlen vorsichtshalber halbiert, *bleibt eine geschätzte Beschäftigungslücke von etwa vier Millionen Arbeitsplätzen.*²

5. Was insbesondere die *Geringqualifizierten* angeht, so kommt das Institut der Deutschen Wirtschaft bei einem Vergleich des deutschen mit dem dänischen Beschäftigungsprofil auf eine deutsche Beschäftigungslücke von etwa 1,3 Millionen Arbeitsplätzen im Dienstleistungssektor (Klös 1999). Die Berechnung geht von der Beschäftigungsdichte der verschiedenen Branchen aus und ermittelt zunächst, nach derselben Methode wie das IAB bei seinem Vergleich zwischen Deutschland und den USA, das allgemeine Beschäftigungsdefizit der deutschen Dienstleistungssektoren. Anschließend wird aufgrund internationaler Durchschnittswerte bezüglich der Qualifikationsstruktur der einzelnen Teilsektoren geschätzt, wie viele der in Deutschland nicht realisierten Arbeitsplätze wahrscheinlich von Geringqualifizierten besetzt werden könnten. Das Ergebnis der Schätzung unterstützt die Vermutung, daß Geringqualifizierte von einer Ausweitung der Beschäftigung im Dienstleistungssektor besonders begünstigt würden.
6. Als Ansatz zu einer Verbesserung der Beschäftigungschancen Geringqualifizierter schlägt die Wissenschaftlergruppe der Arbeitsgruppe Benchmarking dem Bündnis für Arbeit eine *strukturverändernde Strategie* zur Förderung der Expansion derjenigen Teilbereiche des Dienstleistungssektors vor, in denen typischerweise Arbeitsplätze für gering qualifizierte Arbeitnehmer entstehen. Daß in diesen Sektoren auch höher qualifizierte Arbeitnehmer sowie

— ~~Unternehmensgründer~~ Beschäftigung finden würden, wäre ein zusätzlicher

² Häusliche Dienstleistungen (etwa Putztätigkeiten) sind hier nicht berücksichtigt, da in diesem Bereich auch in den Vereinigten Staaten die Besetzungszahlen nicht viel höher sind als in Deutschland. Dies liegt daran, daß hier „Schwarzarbeit“, bzw. informelle Beschäftigung auch in ansonsten beschäftigungsfreundlichen Systemen weit verbreitet ist, und zwar sowohl aus preislichen als auch aus anderen Gründen. Die Erfahrung mit Dienstleistungsagenturen in Deutschland zeigt, daß formell organisierte Hausarbeit etwa doppelt so teuer ist wie privat organisierte. Auch die sogenannten Dienstleistungsschecks, die 1997 mit dem Jahressteuergesetz eingeführt und mit ca. 236.000 DM subventioniert wurden, haben die Differenz nicht ausgleichen können und die von ihnen erhoffte Beschäftigungswirkung von 100.000 neuen Beschäftigungsverhältnissen in Privathaushalten nicht annähernd erreicht. Bundesweit wurden bis März 1998 lediglich 4.426 Haushaltsschecks beantragt (Drohse 1996; 1999; Klein 1997; Weinkopf 1998). Zur Diskussion über das tatsächliche Ausmaß der deutschen „Dienstleistungslücke“, siehe im übrigen unten, I. 12.

Beschäftigung finden würden, wäre ein zusätzlicher Vorteil. Eine derartige Strategie stünde mit der ebenfalls notwendigen Förderung qualifizierter Dienstleistungen nicht in Widerspruch; sie würde freilich andere Instrumente erfordern als diese. Unterstützende Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, insbesondere die Beschäftigung begleitende und die berufliche Mobilität fördernde Qualifizierungsmaßnahmen sowie Programme zur Unterstützung ausgewählter Problemgruppen unter den Geringqualifizierten, wären als Flankierung nützlich und wahrscheinlich unentbehrlich. Ferner nützlich wären geeignete Hilfen bei Gründung insbesondere kleiner Unternehmen, weil der notwendige Strukturwandel ohne eine erhebliche Zahl an Existenzgründungen nicht zu erreichen wäre.

7. Die *Nachfrage* nach einfachen personen- und haushaltsbezogenen Dienstleistungen, und damit das Niveau der bei ihrer Produktion entstehenden Beschäftigung, hängt in hohem Maß von ihrem *Preis* ab. Liegt der Preis zu hoch, erstellen potentielle Kunden die betreffenden Leistungen in Eigenarbeit oder verzichten auf sie. Dies bedeutet, daß die Nachfrage nach einfachen Dienstleistungen besonders sensibel auf Änderungen der Preise reagiert, zu denen diese Leistungen angeboten werden. Da personenbezogene Dienstleistungen arbeitsintensiv produziert werden, wird ihr Preis vor allem von den *Arbeitskosten* bestimmt. Ökonometrische Schätzungen haben gezeigt, daß die Preiselastizität der Nachfrage in diesem Segment größer ist als bei höherqualifizierten Dienstleistungen. Ein Wachstum des Dienstleistungssektors unter Zunahme der Beschäftigung in denjenigen seiner Teilbereiche, in denen Arbeitsplätze für Geringqualifizierte entstehen können, erfordert deshalb eine Senkung der bei der Produktion anfallenden Arbeitskosten.
8. Ein Weg zur Senkung der relativen Arbeitskosten eines Wirtschaftszweiges besteht in einer Senkung seines Lohnniveaus gegenüber anderen Branchen, mit der Folge einer stärkeren Anpassung der Lohnstruktur an das Produktivitätsgefälle zwischen den Branchen. Resultat wäre eine Zunahme der intersektoralen Lohnspreizung. Soweit eine vergrößerte Lohnspreizung dazu dienen soll, gering qualifizierte und entsprechend niedrig entlohnte Beschäftigung möglich zu machen, würde sie in Deutschland eine Senkung des Niveaus der Sozialhilfe voraussetzen, da unterhalb oder knapp oberhalb des Niveaus der Sozialhilfe Beschäftigung auch dort nicht zustande kommen kann,

schäftigung auch dort nicht zustande kommen kann, wo niedrige Lohnsätze nicht ausgeschlossen sind. Je nachdem, wo man die Armutsgrenze ansetzt, könnte eine Senkung der Sozialhilfesätze dazu führen, daß auch in Deutschland in größerem Umfang Arbeitseinkommen erzielt würden und von den Betroffenen akzeptiert werden müßten, die nicht auskömmlich wären und ihre Bezieher zu „working poor,“ machten. Einige der verbreiteten Vorschläge für einen sogenannten „Kombilohn,“ bzw. eine deutsche Version eines Earned Income Tax Credit beziehen sich auf eine derartige Situation und versuchen, sie sozial abzufedern.

9. Als Alternative zu einer Senkung niedriger Löhne und der ihnen benachbarten Sozialhilfeleistungen ist in den letzten Jahren im In- und Ausland die Möglichkeit diskutiert und zunehmend in der einen oder anderen Form genutzt worden, die Arbeitskosten bei gering produktiven Beschäftigungsverhältnissen *statt durch Senkung der Bruttolöhne durch Entlastung von staatlich verursachten Lohnnebenkosten zu senken*. Dabei bleiben die Ansprüche der begünstigten Arbeitnehmer auf Leistungen der sozialen Sicherung dadurch grundsätzlich voll erhalten, daß die erlassenen Beiträge den Sozialversicherungskassen vom Staat aus Steuermitteln erstattet werden. Soweit eine derartige Entlastung des Beschäftigungsverhältnisses von Sozialversicherungsbeiträgen den *Arbeitgebern* zugute kommt, senkt sie den Preis niedrig entlohnter Arbeit und *vergrößert* die Spreizung, nicht der Löhne, aber der den Arbeitgebern entstehenden Arbeitskosten. Soweit sie die *Arbeitnehmer* begünstigt, führt sie deren Nettoeinkommen näher an ihr Bruttoeinkommen heran und erhöht es im Vergleich zu höher verdienenden, nicht entlasteten Arbeitnehmern; dies führt zu einer *Verminderung*, nicht der Arbeitskosten, sondern der (Netto-) Lohnspreizung. Eine Entlastung von Sozialversicherungsbeiträgen bei niedrigen Einkommen würde Unternehmen und Wirtschaftszweige mit hoher Arbeitsintensität und niedriger Produktivität begünstigen, käme also im Ergebnis einer Besserstellung des Dienstleistungssektors im Vergleich zum industriellen Sektor gleich.
10. Der Gedanke einer Verbesserung der Beschäftigungschancen Geringqualifizierter durch Ausweitung der Beschäftigung im privaten Dienstleistungssektor, *und* einer Förderung der letzteren durch Senkung der staatlich verursachten Lohnnebenkosten bei niedrig entlohnter Arbeit, findet sich in dem unter deutscher Präsi-

denschaft beschlossenen *Europäischen Beschäftigungspakt* sowie in der Entscheidung des Ministerrats zu den *beschäftigungspolitischen Leitlinien der Europäischen Union* vom Februar 1999. Der Europäische Beschäftigungspakt betont vor allem anderen die Notwendigkeit einer *Erhöhung des Beschäftigungsstandes*, ohne die es „auf die Dauer keine soziale Gerechtigkeit und keinen sozialen Zusammenhalt,“ geben könne (Europäischer Rat 1999b). Im weiteren Text heißt es dann:

Besondere Bedeutung im Rahmen einer kohärenten Beschäftigungsstrategie hat die Überprüfung der Steuer- und Sozialleistungssysteme zum Zwecke der Senkung der Arbeitskosten. Hier gilt es ... zu prüfen, wie die Belastungen insbesondere im Bereich der niedrig qualifizierten und gering bezahlten Arbeit begrenzt werden können (ebd., 5).

Ähnlich wird in den beschäftigungspolitischen Leitlinien im Zusammenhang eines Abschnitts über die „Entwicklung des Unternehmergeistes,“ als Ziel genannt, „das Beschäftigungspotential des Dienstleistungssektors ... voll zu nutzen,“ (Europäischer Rat 1999a, 6). Die Mitgliedsländer werden aufgefordert zu prüfen, inwieweit dies „durch Umkehr des langfristigen Trends zu einer höheren Steuer- und Abgabenbelastung der Arbeit,“ geschehen könne, und zwar vor allem „hinsichtlich der niedrig qualifizierten und gering bezahlten Arbeit,“ (ebd., 7).

11. Eine solche Prüfung erscheint vor allem in Deutschland angebracht. 1997 gehörten die gesetzlichen Lohnnebenkosten einschließlich der Lohnsteuer in Deutschland mit 47,7 Prozent des Einkommens eines Alleinstehenden zu den höchsten der OECD-Welt (Tab. 3). Die entsprechenden Werte für die USA, Großbritannien und Japan lagen bei 29,2 sowie bei 28,4 und 19,4 Prozent. Betrachtet man allein die Sozialversicherungsbeiträge (Tab. 3a), so lag die Belastung der Arbeit nur in Frankreich, Italien, Österreich, den Niederlanden und Belgien über dem deutschen Niveau; *bemerkenswert ist, daß drei dieser Länder in den letzten Jahren Maßnahmen ergriffen haben, um die Beitragsbelastung speziell niedriger Einkommen zu senken* (s.u., IV.).³ In Anbetracht der hohen Belastung der Arbeit

³ Von besonderem Interesse sind auch die dänischen Zahlen. In Dänemark ist die Beitragsbelastung der Arbeit mit 10 Prozent niedriger als in fast allen anderen Ländern. Die hohen dänischen Sozialleistungen werden zum großen Teil durch Lohnsteuern finanziert, die jedoch progressiv gestaltet sind (siehe Tab. 3) und von denen niedrige Einkommen deshalb gar nicht oder nur in geringem Maße belastet werden.

durch gesetzliche Lohnnebenkosten in Deutschland haben sich die am Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit beteiligten Seiten in ihrer Gemeinsamen Erklärung vom 7. Dezember 1998 als ersten Punkt ihrer Aufgabenliste „eine weitere dauerhafte Senkung der gesetzlichen Lohnnebenkosten,“ vorgenommen, und zwar zugleich mit einer „strukturellen Reform der Sozialversicherung,“.

12. Im *internationalen Vergleich* bestätigt sich der Zusammenhang zwischen Lohnstruktur, Arbeitskosten und Sozialversicherungsbeiträgen einerseits und dem Niveau der Beschäftigung bei haushalts- und personenbezogenen Dienstleistungen andererseits. Betrachtet man das Beschäftigungsniveau im Handel und Gaststättengewerbe, also in zwei Bereichen des Dienstleistungssektors, in denen gering qualifizierte Beschäftigung besonders häufig stattfindet oder doch möglich wäre, so ergibt sich ein starker und signifikanter negativer Zusammenhang mit der Sozialabgabenquote (Abb. 4). Daß dieser tatsächlich auf die Auswirkungen der Sozialabgaben auf das Preisniveau zurückgeht, wird daran sichtbar, daß die Korrelation an Stärke zunimmt, wenn man als Bestimmungsfaktor der Beschäftigung die kombinierte Sozialabgaben- und Konsumsteuerquote einsetzt (Abb. 5). Zwischen dem Ausmaß der Lohnspreizung und der Beschäftigung in Handel und Gaststätten ist die Beziehung dagegen, wie zu erwarten, positiv (Abb. 6).
13. Daß hohe Arbeitskosten – bzw. die Arbeitskosten erhöhende hohe Sozialversicherungsbeiträge – einem Beschäftigungsaufbau im Dienstleistungssektor im Wege stehen, wird indirekt auch durch die deutsche Erfahrung mit dem Institut der sogenannten *geringfügigen Beschäftigung* bestätigt. Soweit der Einwand zutrifft, daß die in Deutschland bestehende „Dienstleistungslücke,“ in ihrem Ausmaß überschätzt wird, bezieht er sich in erster Linie auf den Umstand, daß gerade im Bereich der haushalts- und personenbezogenen Dienstleistungen zahlreiche als geringfügig klassifizierte Beschäftigungsverhältnisse bestehen, die bis vor kurzem von der offiziellen Statistik nicht erfaßt wurden. So wurde die Zahl der sogenannten 630-Mark-Jobs in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre auf zwischen 2,2 und 5,6 Millionen geschätzt (Tab. 7). Angesichts des hohen und ständig wachsenden Ausmaßes, in dem Arbeitgeber und Arbeitnehmer in den letzten Jahren von der Rechtsform der geringfügigen Beschäftigung Gebrauch gemacht

haben, drängt sich die Vermutung auf, daß diese, zweifellos ohne Voraussicht oder gar Absicht des Gesetzgebers, zu einem wichtigen Instrument zur Überwindung der Kostenbarriere gegen eine Expansion des Dienstleistungssektors und der Dienstleistungsbeschäftigung geworden ist. Im Effekt hat die 630-Mark-Regelung es nämlich ermöglicht, gering qualifizierte und niedrig bezahlte Tätigkeit, wie sie vor allem im Dienstleistungssektor, und in Teilen desselben überwiegend, auftritt, so zu organisieren, daß sie von Sozialversicherungsbeiträgen und teilweise sogar von der Einkommenssteuer freigestellt war. Die Beschäftigungswirkung der 1999 vollzogenen Einbeziehung zumindest eines Teils der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse in die Steuer- und Sozialversicherungspflicht ist noch umstritten. Einigkeit scheint jedoch darüber zu bestehen, daß die neue Regelung jedenfalls keine *Expansion* der Beschäftigung von Geringqualifizierten zur Folge gehabt hat.

14. Abgesehen davon, daß das alte 630-Mark-System die Einnahmen der Sozialversicherung schmälerte, war es auch als Instrument zur Unterstützung des Strukturwandels zur Dienstleistungsgesellschaft mehr als fragwürdig. Insbesondere die Deckelung des in den von Beiträgen und Steuern entlasteten Beschäftigungsverhältnissen erzielbaren Einkommens bewirkte, daß ein erheblicher Teil der innerhalb des wachsenden Dienstleistungssektors anfallenden Arbeit als *steuerlich begünstigte Nebenerwerbstätigkeit* von Personen geleistet wurde, deren soziale Sicherung bereits anderweitig gewährleistet war. Im Ergebnis wurde damit die soziale Absicherung eines erheblichen Teils der Beschäftigung im Dienstleistungssektor beitragsfrei gestellt und der Dienstleistungssektor insoweit von den bestehenden Normalarbeitsverhältnissen subventioniert. Zugleich lief die steuerliche Begünstigung der geringfügigen Beschäftigung in vielen Fällen auf eine staatliche Subventionierung von Mehrarbeit hinaus. Und soweit geringfügige Beschäftigungsverhältnisse mit Personen begründet wurden, die ihren Unterhalt allein aus diesen bestritten, unterstützten die betreffenden Arbeitnehmer die Expansion des Dienstleistungssektors mehr oder weniger freiwillig durch *Verzicht auf soziale Sicherung* und durch Hinnahme ihrer Marginalisierung in einem *Beschäftigungsverhältnis zweiter Klasse*. Insgesamt trug die strikte Begrenzung des in einem geringfügigen Beschäftigungsverhältnis erzielbaren Einkommens

dazu bei, die Nutzung des wachsenden Volumens an tatsächlicher und möglicher Dienstleistungsarbeit für eigenständige und auskömmliche Erwerbsarbeit zu behindern; erhebliche Nachteile ergaben sich auch für die Arbeitsorganisation der Unternehmen, die in diesem Bereich eher sozialpolitischen Vorgaben als betriebswirtschaftlichen Notwendigkeiten folgte (Zersplitterung von Funktionen in Mini-Jobs). Eine Strategie zur Verbesserung der Beschäftigungschancen von Geringqualifizierten durch Expansion des Dienstleistungssektors wird nicht nur die unerwünschten Nebenfolgen des alten Geringfügigkeitsregimes, für die Sozialkassen ebenso wie für die soziale Sicherung der Beschäftigten und die Beschäftigungschancen von Außenseitern, zu beseitigen haben, sondern sie wird auch *seine beschäftigungsfördernden Elemente erhalten und normalisieren* und die von ihnen eröffneten Beschäftigungschancen vornehmlich denjenigen zugänglich machen müssen, die am dringendsten auf sie angewiesen sind.

II. Gestaltungsdimensionen einer Entlastung niedriger Einkommen von Sozialversicherungsbeiträgen

Die Entlastung niedriger Einkommen von Sozialversicherungsbeiträgen ist in den letzten Jahren in zahlreichen Ländern Europas und auf europäischer Ebene als innovativer Weg zur Verbesserung der Arbeitsmarktchancen geringqualifizierter Arbeitnehmer diskutiert worden. Auch in Deutschland liegen hierfür eine Reihe von Vorschlägen vor. Die Wissenschaftlergruppe der Arbeitsgruppe Benchmarking hat sich deshalb dafür entschieden, diesem möglichen Lösungsweg besondere Aufmerksamkeit zu widmen.

1. Fast alle der vielfältigen Vorschläge und, im Ausland, realisierten Maßnahmen zu einer Senkung der Sozialversicherungsbeiträge bei niedrigen Einkommen sehen einen *progressiv gestaffelten Beitragsaufbau* vor. Dabei wird eine Einkommenszone definiert, an deren unterem Ende den Beteiligten sämtliche Beiträge erlassen werden und an deren oberem Ende die Pflicht für Arbeitgeber und Arbeitnehmer beginnt, den vollständigen Beitragssatz zu entrichten. Innerhalb der Progressionszone steigt der zu entrichtende Beitragssatz graduell von Null auf das Normalniveau an, während der vom Staat geleistete Zuschuß entsprechend abnimmt. Die Rate der Beitragsprogression hängt von der Breite der Progressionszone ab. Wo deren unteres und oberes Ende liegen sollen, ist eine politische Entscheidung, von der unter anderem die Höhe der Gesamtentlastung und damit der aus Steuermitteln aufzubringende Ausgleich abhängen.
2. Der allmähliche Aufbau der vollen Beitragslast entlang einer Progressionszone soll Fehlanreize vermeiden, wie sie bei sprunghaften Steigerungen von Abgaben, etwa oberhalb der Geringfügigkeitsschwelle oder des Sozialhilfeniveaus, auftreten. Zweck der Staffelung des Beitrags ist es, Arbeit an jedem Punkt der Progressionskurve lohnender zu machen als Nichtarbeit oder weniger Arbeit, sowie sicherzustellen, daß jede Verbesserung des Brutto- sich auch als Verbesserung des Nettoeinkommens niederschlägt. In Beschäftigung befindliche Arbeitnehmer sollen dadurch auf jedem Einkommensniveau ein Interesse daran haben, ihr Einkommen zu erhöhen – sowohl durch verbesserten und vermehrten Arbeitseinsatz

und Qualifizierung als auch durch gewerkschaftliche Organisierung und Interessenvertretung⁴. Damit werden nicht nur sogenannte „Abhängigkeitsfallen“, sondern auch Anreize zur Leistungszurückhaltung oder zur Kollusion zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber vermieden. Ein progressiver Aufbau von Beitragspflichten lässt sich in vielen Bereichen einsetzen, um Arbeitsanreize zu erhalten und zu stärken; in zahlreichen Ländern sind sie dabei, sozialpolitisches Gemeingut zu werden. Allerdings müssten die Auswirkungen der dann eintretenden gemeinsamen Progression von Sozialabgaben und Steuern sorgfältig geprüft werden.

3. Die Festlegung des *unteren* Endes der Progressionszone kommt der Bestimmung des Einkommensniveaus gleich, unterhalb dessen Beiträge weder fällig noch erstattet werden sollen und ein Anrecht auf Leistungen der sozialen Sicherung dementsprechend nicht entsteht. In Deutschland könnte und müsste dieser Punkt nach der Logik der Sache vermutlich weit unterhalb des gegenwärtigen Geringfügigkeitsniveaus von 630 Mark liegen. Um Fehlanreize zu vermeiden, ist denkbar, daß auch am Beginn der Progressionszone nicht hundert, sondern vielleicht nur achtzig Prozent der Beiträge erstattet und der Rest von Arbeitgeber und Arbeitnehmer als Eigenbeteiligung geleistet würde. In jedem Fall würde eine allgemeine Senkung der Sozialversicherungsbeiträge auf niedrige Einkommen mit Einführung einer Progressionszone die heutige 630-Mark-Regelung überflüssig machen bzw. in sich aufnehmen.
4. Eine Ersetzung eines Teils der Sozialversicherungsbeiträge Geringverdienender durch Zuschüsse aus dem Steueraufkommen an die Sozialversicherungsträger beeinträchtigt weder deren Einnahmen noch erhöht sie die gesamtwirtschaftliche Steuer- und Abgabenlast. Vielmehr handelt es sich bei ihr um eine – teilweise – *Umstellung der Finanzierung* des Systems der sozialen Sicherung von *Beiträgen* (die als *payroll taxes* wie Beschäftigungssteuern wirken) auf *Steuern*, die jedenfalls nicht auf Beschäftigung erhoben werden. Eine solche Umfinanzierung wird

⁴ Geringfügig Beschäftigte dagegen haben wegen der sogenannten „Geringfügigkeitsfalle“, typischerweise so gut wie kein Interesse an gewerkschaftlich durchgesetzten Lohnerhöhungen, da diese bei ihnen nicht zu einer Erhöhung ihres Einkommens, sondern allenfalls zu einer Kürzung ihrer Arbeitszeit auf niedrigstem Einkommensniveau führen können.

in der Erwartung vorgenommen, daß als Folge der mit ihr verbundenen Abgabentlastung der Arbeit die Beschäftigung steigen und dadurch nicht nur der Aufwand der Steuer- und Beitragszahler zur Finanzierung der Arbeitslosigkeit zurückgehen wird, sondern wegen des gestiegenen Beschäftigungsniveaus auch die Einnahmen des Fiskus und der Sozialkassen steigen werden. Soweit sich diese Erwartung erfüllt, käme es im Gefolge der zunächst niveauneutralen Umfinanzierung der sozialen Sicherung zu einer *Senkung* der für ihre Zwecke erhobenen Sozialversicherungsbeiträge und Steuern, und damit zu einer, dann allgemeinen, Entlastung aller Arbeitnehmer und der Unternehmen. Der Gedanke einer *kostenneutralen Umfinanzierung* weg von beschäftigungsschädlichen Abgaben zu beschäftigungsneutralen Steuern, verbunden mit der Erwartung einer anschließenden, durch positive Beschäftigungseffekte ermöglichten *globalen Belastungsverminderung*, ist heute weit verbreitet (s.u., IV.) und findet sich, wie oben dargelegt, auch im Europäischen Beschäftigungspakt.

5. In Deutschland wurde ein erster Schritt zu einer kostenneutralen Umfinanzierung der sozialen Sicherung am 1. April 1999 unternommen, als die Beiträge zur Sozialversicherung allgemein um 0,8 Prozentpunkte gesenkt und die den Sozialversicherungsträgern entstehenden Einnahmeausfälle aus dem Ertrag einer neu eingeführten sog. Ökosteuer ausgeglichen wurden. Weitere derartige Schritte sind beschlossen. Eine Entlastung speziell *niedriger* Einkommen von Sozialversicherungsbeiträgen könnte in Deutschland als *nicht-lineare Alternative zu einer allgemeinen und linearen Beitragssenkung* durchgeführt und auf dieselbe Weise wie diese und mit den denselben Mitteln finanziert werden; sie würde sich in dem Maße rechtfertigen, wie ihr Beschäftigungseffekt den einer linearen Senkung der Lohnnebenkosten überträfe.
6. Verzichtet man auf die, in Deutschland aus historischen Gründen besonders betonte, strikte Unterscheidung zwischen Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen und betrachtet statt dessen beide als Elemente eines einheitlichen Systems öffentlicher Einnahmen – wie es der internationale Vergleich ebenso erfordert wie eine beschäftigungspolitische Perspektive –, so kann eine nicht-lineare Entlastung niedriger Einkommen von Sozialversicherungsbeiträgen in Analogie zu der weithin akzeptierten Praxis eines *Freibetrags* und einer *Progressionszone* bei der *Einkommenssteuer* gesehen werden. Insoweit als

der *Einkommenssteuer* gesehen werden. Insoweit als Sozialversicherungsbeiträge letztlich auch Steuern sind – nämlich solche auf Beschäftigung –, könnte auch für sie der Grundsatz gelten, daß die Gemeinschaft ihre Mitglieder nur in dem Maße mit Solidaritätspflichten belasten darf, wie sie dadurch in ihrer Leistungsfähigkeit – und insbesondere in ihrer Fähigkeit, für sich selbst aufzukommen – nicht beeinträchtigt werden. Sozialversicherungsbeiträge, die so hoch sind, daß sie gering qualifizierte und entsprechend niedrig produktive Arbeitnehmer von Beschäftigung und damit von der eigenständigen Beschaffung ihres Lebensunterhalts ausschließen – weil sie zwar ein für sie noch auskömmliches *Einkommen*, nicht aber ihre durch hohe Solidaritätsbeiträge erhöhten *Gesamtarbeitskosten* zu erwirtschaften vermögen – lassen sich aus dieser Sicht nicht rechtfertigen, ebensowenig wie es akzeptabel erschiene, daß jemand, der für sich selbst zu sorgen bereit ist, dies wegen der niedrigen Produktivität seiner Arbeit nur dann könnte, wenn er auf jede soziale Sicherung verzichtete.

7. Aus welcher *Steuer* die Sozialversicherung für die Einnahmeausfälle entschädigt werden soll, die ihr durch eine Beitragsentlastung niedriger Einkommen entstehen, ist eine Frage der Zweckmäßigkeit und der politischen Gestaltung. Nach Berechnungen des IAB scheint sich eine Erhöhung der *Mehrwertsteuer*, jedenfalls insoweit als sie auch haushalts- und personenbezogene einfache Dienstleistungen beträfe, *nicht* anzubieten, da sie den erhofften Beschäftigungseffekt wahrscheinlich weitgehend rückgängig machen würde (Schnur, Walwei und Zika 1999, 5f). In Frankreich und Großbritannien wird, ähnlich wie in Deutschland seit Anfang des Jahres, auf eine Ökosteuer zurückgegriffen (s.u., IV.). Unternehmen des industriellen Sektors, die vorwiegend hoch bezahlte Arbeitnehmer beschäftigen, werden durch eine Ökosteuer zusätzlich belastet, obwohl ihnen eine nicht-lineare Senkung der Lohnnebenkosten direkt nicht zugute käme⁵. Auch andere ungleiche Verteilungseffekte stünden zu erwarten, je nach Ausgestaltung von Beitragsentlastung und steuerlicher Kompensation. Unternehmen und Wirtschaftszweige, die von einer nicht-linearen Entlastung zunächst nicht oder nur

⁵ Allerdings ist in Deutschland schon heute die maximale Belastung eines Unternehmens durch die Ökosteuer an die Entlastung des Unternehmens durch die Senkung der Sozialversicherungsbeiträge gekoppelt.

geringfügig profitieren, während sie durch die zum Ausgleich erhobenen Steuern womöglich zusätzlich belastet würden, käme jedoch wie allen anderen der erhoffte Anstieg des Beschäftigungsniveaus zugute, und zwar in Gestalt verringerter Sozialabgaben und einer breiteren Verteilung der Steuerlast. Wann und in welcher Größe ein solcher Effekt einträte, könnte aber seriös nicht sicher vorhergesagt werden.

8. Eine vollständige oder teilweise Übernahme der Sozialversicherungsbeiträge von Beziehern niedriger Einkommen durch den Staat stünde insofern mit dem Prinzip der *Beitragsäquivalenz der Rente* in Konflikt, als sich der Rentenanspruch der begünstigten Personen zwar weiterhin nach den für sie entrichteten Beiträgen bemessen würde, die betreffenden Arbeitnehmer und ihre Arbeitgeber diese aber um so weniger selber bezahlt hätten, je geringer das bezogene Einkommen gewesen wäre. Insofern wäre sie mit Bestrebungen zur Wiederherstellung der Beitragsäquivalenz zunächst unvereinbar. Andererseits entspräche eine solche Regelung, wenn man das Verhältnis zwischen den *vom Arbeitnehmer selber* eingezahlten Beiträgen und der bezogenen Rente betrachtet, der von vielen befürworteten, allerdings von anderen auch als systematisch bedenklich empfundenen Tendenz zum Einbau einer sozialen Grundsicherung in das Rentensystem. Bei entsprechender Ausgestaltung der Beitragsentlastung und –bezuschussung könnte dies auch zur Förderung von Teilzeitarbeit sowie zum Aufbau einer eigenständigen sozialen Sicherung der zahlreichen Frauen beitragen, die Teilzeitarbeit oder gering bezahlte Arbeit leisten oder bei dem gegenwärtigen niedrigen Beschäftigungsniveau außerhalb des Arbeitsmarktes bleiben müssen.
9. Wo wie in Deutschland Sozialversicherungsbeiträge anteilig von Arbeitgebern und Arbeitnehmern entrichtet werden, kann eine steuerliche Entlastung niedriger Einkommen auf *Arbeitgeber- wie auf Arbeitnehmerseite sowie auf beiden gleichzeitig* ansetzen. Bei Entlastung des *Arbeitnehmers* erhöht sich dessen Netto- bei konstantem Bruttoeinkommen; als Folge vergrößert sich der Abstand zwischen Sozialhilfe und Arbeitseinkommen und, vermutlich, die Bereitschaft der Arbeitnehmer, ihre Arbeit auf dem Arbeitsmarkt *anzubieten*. Dies kann in dem Maße zu zusätzlicher Beschäftigung führen, wie Unterbeschäftigung ganz oder teilweise auf Zurückhaltung beim *Arbeitsangebot* beruht. Eine Entlastung des *Arbeitgebers*

dagegen senkt dessen Arbeitskosten trotz gegebenen Bruttolohns und erhöht damit grundsätzlich die *Arbeitsnachfrage*; sie wirkt insoweit wie ein Lohnkostenzuschuß. Die auf der Angebots- und Nachfrageseite des Arbeitsmarktes jeweils erreichbaren Beschäftigungseffekte können grundsätzlich separat geschätzt werden; unterschiedliche Ergebnisse könnten rechtfertigen, bei der Entlastung niedriger Einkommen *nur auf einer der beiden Seiten* anzusetzen, was den erforderlichen fiskalischen Aufwand halbieren und den Ertrag im Verhältnis zum Aufwand vergrößern würde.

10. Allerdings liegen die Annahmen der ökonometrischen Analysen über die relative Elastizität von Arbeitsangebot und –nachfrage bei einer Senkung der Sozialversicherungsbeiträge dramatisch weit auseinander und erscheinen insgesamt so weich, daß ihre Differenz als schlechthin unentscheidbar angesehen werden muß (s.u., VII.). Dies führt dazu, daß auch auf eine so elementare Frage wie die nach den Auswirkungen einer Beitragssenkung auf das *Lohnniveau* vollkommen gegenläufige Antworten errechnet werden. Denkbar wäre auch, daß die Arbeitnehmer unter dem Druck des Marktes bzw. ihrer Beschäftigungsinteressen eine ihnen zugedachte Entlastung ganz oder teilweise an den Arbeitgeber „weitergeben,,“ wenn sie nämlich für einen gegebenen Nettolohn bereit sind, zu einem niedrigeren Bruttolohn zu arbeiten. Dies würde den *Nachfrageeffekt* der Gesamtmaßnahme verstärken.

III. Ausländische Beispiele und Erfahrungen

In mehreren europäischen Ländern wurden in den letzten Jahren die gesetzlichen Lohnnebenkosten für gering verdienende Arbeitnehmer ohne zeitliche Befristung oder andere Einschränkungen gesenkt, um dieses Beschäftigungsegment wachsen zu lassen. Da alle Maßnahmen jüngeren Datums sind, lassen sich ihre Effekte teilweise noch nicht genau ermitteln. Die wesentlichen Merkmale der in den Niederlanden, Belgien, Frankreich, Großbritannien und Irland ergriffenen Maßnahmen werden im folgenden dargestellt.

1. 1990 wurden in den *Niederlanden* die Beiträge zur allgemeinen Sozialversicherung in die Einkommenssteuer integriert. Diese allen Bürgern, also nicht nur den Arbeitnehmern, zugute kommende Sozialversicherung umfaßt die Grundrente, die Hinterbliebenenversorgung, besondere medizinische Aufwendungen, eine allgemeine Leistung bei Erwerbsunfähigkeit sowie das Kindergeld. Die Beiträge hierfür werden in der ersten Tarifzone der dreistufigen Einkommenssteuer erhoben, wobei der Grundfreibetrag des Einkommenssteuerrechts abgabenfrei bleibt. Zuvor hatte es im Sozialversicherungsrecht keinen Freibetrag gegeben. Da der Arbeitnehmer sowohl die Steuer als auch die Sozialversicherungsbeiträge abführen muß, erhält er vom Arbeitgeber einen Ausgleichsbetrag. Eine graduelle Erhöhung des Grundfreibetrags in den folgenden Jahren brachte eine Senkung der Arbeitskosten für Arbeitgeber von gering verdienenden Arbeitnehmern und eine Verminderung der Abgabenlast für die betroffenen Arbeitnehmer selber. Dies bedeutete vor allem stärkere Arbeitsanreize für gering Qualifizierte und Teilzeitarbeitskräfte sowie kostenseitige Anreize für die Arbeitgeber solcher Arbeitskräfte.

Zusätzlich zu der allgemeinen Sozialversicherung gibt es in den Niederlanden Versicherungssysteme, die nur für Arbeitnehmer gelten (Erwerbsunfähigkeitsrente, Krankheit, Krankengeld, Arbeitslosigkeit). Hier wurde 1996 eine weitere Maßnahme zur Senkung der Arbeitskosten bei niedrigen Löhnen durchgeführt. Das SPAK-Programm sorgte für eine dauerhafte Senkung der Arbeitgeberbeiträge für gering bezahlte Arbeitnehmer, die mindestens 32 bzw. 36 Stunden pro Woche arbeiten und bis zu 15 Prozent über dem gesetzlichen Mindestlohn (Langzeitarbeitslose bis 30 Prozent) verdienen. Das Programm führte zu einer

Senkung der Bruttoarbeitskosten um zunächst 3 bis 5 Prozent und ab 1998 um bis zu 15 Prozent; es begünstigt etwa ein Sechstel der Erwerbspersonen. Faktisch werden damit die Arbeitgeber für Arbeitskräfte am unteren Ende der Einkommensskala von Beiträgen freigestellt. Bei Überschreiten der oberen Grenze kann der Arbeitgeber noch für zwei weitere Jahre einen halben Entlastungssatz in Anspruch nehmen. Teilzeitkräfte werden anteilig entlastet und machen einen großen Teil der Begünstigten aus. Das Programm wurde in einer Phase eines allgemeinen Beschäftigungsaufbaus implementiert; seine besonderen Wirkungen lassen sich bisher nicht isolieren. Es gibt Anzeichen dafür, daß auch zahlreiche Personen aus der Stillen Reserve, insbesondere Frauen, von der Maßnahme profitiert haben.

2. In *Frankreich* wurden 1993 die Arbeitgeberbeiträge für Arbeitnehmer, die bis zu 20 Prozent über dem gesetzlichen Mindestlohn verdienen, in degressiver Ausgestaltung so gesenkt, daß die Arbeitskosten um etwa 4 Prozent sanken. Diese Maßnahme wurde in mehreren Schritten ausgeweitet, so daß heute etwa ein Fünftel der Erwerbspersonen erfaßt und Arbeitgeber begünstigt werden, die Arbeitnehmer beschäftigen, die bis zu 33 Prozent über dem gesetzlichen Mindestlohn verdienen. Das Entlastungsvolumen beträgt in der letzten Stufe (von 1996) etwa 12 Prozent der Arbeitskosten auf dem Niveau des Mindestlohnes. Für einige Regionen und Branchen gibt es Entlastungen von bis zu 21 Prozent der Arbeitskosten. Das Entlastungsprogramm wird aus Mitteln des allgemeinen Staatshaushalts und der Sozialversicherung finanziert und kostet etwa 40 Mrd. fFR pro Jahr. Schätzungen der Zahl der damit geschaffenen oder gesicherten Arbeitsplätze reichen von 40.000 bis 240.000. 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. Zusätzlich hat die französische Regierung kürzlich den Mehrwertsteuersatz für die Instandhaltung von Gebäuden und Wohnungen von 20,5 auf 6 Prozent gesenkt, was ebenfalls dazu dienen soll, die

Nachfrage nach einfacher Arbeit zu erhöhen.

3. *Großbritannien* fördert seit 1988 gering entlohnte Arbeit in mehrfach veränderter Form über eine negative Einkommensteuer für Arbeitslose, in deren Haushalt mindestens ein Kind lebt, sofern diese eine einfache Arbeit von mindestens 16 Stunden in der Woche aufnehmen. Die Förderung durch den Family Credit bzw. Working Families Tax Credit (ab Oktober 1999) erfolgt ohne zeitliche Befristung. Dabei wird ein Teil des erzielten Erwerbseinkommens nicht auf die steuerlich garantierte soziale Mindestabsicherung angerechnet. Dieser Freibetrag wird im Herbst 1999 erhöht. Zudem wird ein noch wesentlich großzügigerer Freibetrag für die Kosten der Kinderbetreuung eingeführt. Bei steigenden Arbeitseinkommen findet eine Anrechnung nur zu einem bestimmten Grad statt, der den Arbeitsanreiz fortbestehen lassen soll. Die Anrechnungsrate wird 1999 von 70 auf 55 Prozent gesenkt. Der höhere Freibetrag und die verminderte Anrechnungsrate haben ein erhöhtes Nettoeinkommen des Arbeitnehmers zur Folge. Der Family Credit hat 1998/98 etwa 2,35 Mrd. Pfund gekostet und wurde 1996 von 725.000 Familien in Anspruch genommen. Mehr als 50 Prozent der begünstigten Alleinerziehenden und 35 Prozent der Paarhaushalte hatten vor der Förderung Sozialhilfe bezogen. Die britische Einkommenssubvention sichert ein Einkommen oberhalb der Sozialhilfe und fördert die Arbeitsaufnahme von Geringqualifizierten mit Kindern, vor allem in Form von Teilzeitarbeit. Ergänzt wird die negative Einkommensteuer seit April 1999 durch einen erhöhten Freibetrag bei den Sozialversicherungsbeiträgen (National Insurance Contributions) in Höhe des Grundfreibetrags der persönlichen Einkommensteuer sowie durch die Einführung eines einheitlichen Beitragssatzes von 2 Prozent oberhalb des Freibetrags. Dies entlastet die Arbeitgeber, die gering verdienende Arbeitnehmern beschäftigen, und erhöht vor allem das Nettoeinkommen von Geringverdienenden. Außerdem wurde 1999 die Steuerbelastung für Geringverdienende weiter gesenkt. Aus Mitteln einer Ökosteuern sollen 2001 die Beitragssätze für die Sozialversicherung insgesamt gesenkt werden.
4. In *Belgien* wurden die Sozialversicherungsbeiträge für gering verdienende Arbeitnehmer mehrfach dauerhaft gesenkt, wodurch ein progressiver Anstieg des Beitragssatzes in Abhängigkeit vom Arbeitseinkommen erreicht wurde. Heute

werden zwischen 10 und 50 Prozent des Beitragssatzes aus Mitteln der Arbeitslosenversicherung bezuschußt. 1997 wurden davon etwa 10 Prozent der Erwerbspersonen begünstigt. Der Literatur zufolge soll es zu einer leichten Ausweitung der Beschäftigung im Bereich einfacher Dienstleistungen gekommen sein.

5. In *Irland* wurden 1995/96 die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung (Pay Related Social Insurance) für geringverdienende Arbeitnehmer durch Erhöhung des Freibetrags gesenkt. Zusätzlich wurden die Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung im gering entlohnten Bereich von 12,0 Prozent auf 8,5 Prozent herabgesetzt. Daneben wurde die Einkommensteuerlast im unteren Einkommensbereich vermindert.

IV. Allgemeine oder selektive Entlastung

1. Maßnahmen zur Entlastung niedriger Einkommen von Sozialversicherungsbeiträgen können, wie in der Mehrzahl der beschriebenen ausländischen Vergleichsfälle, *allgemeiner* Natur sein und allen Beschäftigungsverhältnissen, sowohl bereits bestehenden als auch zusätzlichen, innerhalb des gewählten Einkommensspektrums zugute kommen. Oder sie können *selektiv* bestimmte Kategorien von Personen und Unternehmen bzw. Beschäftigungsverhältnissen begünstigen, etwa Bezieher von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe oder Sozialhilfe (sogenannte *Leistungsempfänger*); *zusätzliche* im Unterschied zu bereits bestehenden Beschäftigungsverhältnissen; einzelne *Wirtschaftszweige* (etwa das Gaststättengewerbe); oder ausgewählte *Regionen* (Bundesländer). Ferner kann eine Entlastung grundsätzlich *unbefristet* durchgeführt werden (was wie bei steuerlichen Entlastungen spätere Änderungen oder gar eine Zurücknahme nicht ausschließt) oder von vornherein *zeitlich befristet* sein, und zwar für die jeweils begünstigten *Beschäftigungsverhältnisse*, für die *Maßnahme insgesamt* oder für beide. Uneingeschränkte ebenso wie eingeschränkte Entlastungsmaßnahmen haben jeweils *spezifische Vor- und Nachteile*.
2. Eine *allgemeine und zeitlich unbeschränkte* („große,“) *Lösung* müßte sich vor allem durch die von ihr bewirkten *Struktureffekte* rechtfertigen. Deren Ursache wären von der Beitragsentlastung bewirkte Veränderungen der langfristigen Rahmenbedingungen und der auf sie bezogenen (Gewinn-) Erwartungen von Unternehmen mit arbeitsintensiver Produktion für preiselastische Märkte. Auch Steuererleichterungen, die den „Optimismus,“ der Unternehmen und damit ihre allgemeine Risiko- und Innovationsbereitschaft erhöhen sollen, werden um solcher Erwartungen willen in der Regel zeitlich unbefristet gewährt. Dies ist auch deshalb vertretbar, weil auch eine zeitlich *nicht* befristete Steuerreform, wenn sie ihren Zweck verfehlt, vom Gesetzgeber grundsätzlich jederzeit rückgängig gemacht werden kann. Da Erwartungsänderungen Zeit benötigen, wird in der Regel nicht verlangt, daß erwartungsändernde Maßnahmen sofort Wirkung zeigen. Im vorliegenden Fall muß zusätzlich davon ausgegangen werden, daß die Unternehmen vor Eintreten nennenswerter Beschäftigungseffekte ihre Organisation,

ihre Personalpolitik und ihre Produktionsprozesse auf arbeitsintensivere Verfahren und den Einsatz gering qualifizierter Arbeit umstellen müßten.

3. *Gegen* eine allgemeine Lösung sprechen deren auf den ersten Blick *hohe „Kosten„*, die durch die Begünstigung nicht nur zusätzlicher, sondern auch bereits bestehender Beschäftigungsverhältnisse entstünden. In der Sprache der Arbeitsmarktpolitik kann dies als *„Mitnahmeeffekt„*, beschrieben und die mangelnde *„Zielgenauigkeit„*, der Maßnahme beanstandet werden. Allerdings ginge es bei einer *allgemeinen* Beitrags- *ebenso wie bei einer allgemeinen Steuerentlastung* ja gerade *nicht* um Arbeitsmarktpolitik, sondern um eine Verbesserung der Wachstumsbedingungen des Dienstleistungssektors und damit um wirtschaftlichen Strukturwandel. Auch ginge es, anders als bei einem zusätzlichen arbeitsmarktpolitischen Programm, nicht um eine *Neufinanzierung*, die *zusätzliche* Mittel erfordern würde, sondern lediglich um eine *Umfinanzierung* bei gleichbleibender Gesamtbelastung, mit dem Ziel einer *Verringerung* derselben. Im übrigen gilt auch für allgemeine *Steuersenkungen*, daß sie weit überwiegend Individuen und Organisationen zugute kommen, die schon unter dem vorangegangenen Steuerregime erfolgreich wirtschaftlich tätig waren; auch die bevorstehende Senkung der Unternehmenssteuern muß sich nicht als *„zielgenau„*, legitimieren oder gegen den Vorwurf von *„Mitnahmeeffekten„*, verteidigen.
4. Allerdings lassen sich die Struktureffekte veränderter Erwartungen der Wirtschaftssubjekte der Natur ihrer Sache nach *nicht präzise vorhersagen*, auch und gerade nicht mit den Mitteln der Ökonometrie. Diese kann bei ihren Schätzungen des mutmaßlichen Verhältnisses von (Entlastungs-) Aufwand und (Beschäftigungs-) Ertrag nur die Zahl der Arbeitsplätze zu ermitteln suchen, die entstehen würden, wenn sich die Akteure weiterhin wie unter früheren Bedingungen verhalten würden. Aus diesem Grund liegen alle derartigen Berechnungen unvermeidlich am unteren Ende des Möglichkeitsspielraums und werden den strukturverändernden Zielen allgemeiner Entlastungsmaßnahmen nicht gerecht. Auch bei einer Senkung der Unternehmenssteuern wird im übrigen in der Regel keine präzise Voraussage der Zahl der durch sie entstehenden Arbeitsplätze gefordert⁶.

⁶ Zu speziellen Gestaltungsproblemen einer allgemeinen Entlastung siehe den Anhang.

5. Je *selektiver* eine Entlastungsmaßnahme gestaltet wird, desto ähnlicher wird sie einer Maßnahme der *Arbeitsmarktpolitik*. Dies führt zu dem, daß ihre administrative Umsetzung *komplizierter* wird und tendenziell *dirigistischer* ausfallen muß. Hinzu kommt, daß „gezielte„ Maßnahmen typischerweise nur kleine („Problem-„) Gruppen begünstigen; „Programme„ dieser Art gibt es aber bereits in großer Zahl. In dem Maße, wie sie ungeeignet sind, einen *Strukturwandel* auszulösen, der das *Gesamtniveau* der Beschäftigung erhöht, besteht überdies Gefahr, daß sie ihre Klienten nur durch Verdrängung anderer Beschäftigter in Arbeit bringen können („*Verdrängungseffekte*„). Schließlich ist keineswegs sicher, daß bei selektiven Maßnahmen geringere „Streuverluste„ entstehen als bei allgemeinen; eine genaue Ermittlung der Effizienz der derzeitigen Arbeitsmarktpolitik steht nach wie vor aus.

6. Viele der in der Öffentlichkeit diskutierten Vorschläge für eine degressive Entlastung niedriger Einkommen von Sozialversicherungsbeiträgen wollen diese auf *Empfänger von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe* beschränken. Auf der *Angebotsseite* am Arbeitsmarkt würde eine derartige Maßnahme darauf zielen, „*Abhängigkeitsfallen*„ aufzulösen, die entstehen könnten, wenn soziale Unterstützungsleistungen bei Arbeitsaufnahme sofort und gänzlich entfielen. Auf der *Nachfrageseite* würde sie wie eine Art *Einarbeitungszuschuß* wirken, mit dem anfängliche Defizite in der Produktivität der betroffenen Arbeitnehmer oder in ihrer generellen Attraktivität für potentielle Arbeitgeber ausgeglichen würden. Was die *Angebotsseite* angeht, so würde eine Beschränkung der Entlastung auf frühere Leistungsempfänger dazu führen, daß während der Laufzeit der Maßnahme die von ihr Geförderten einen höheren Nettolohn als andere Arbeitnehmer mit gleichem Bruttolohn beziehen würden. Dies würde die sogenannte „*horizontale Gerechtigkeit*„ am Arbeitsplatz so stark beeinträchtigen, daß jede solche Maßnahme ihrer Natur nach zeitlich sehr eng befristet sein müßte. Eine Weiterbeschäftigung bei Auslaufen der Zuschüsse wäre im übrigen keineswegs gesichert, insbesondere nicht bei stagnierendem Beschäftigungsniveau; bleibt eine Ausweitung der Beschäftigung aus, so bestünde sogar die Gefahr einer *Verdrängung* von Arbeitnehmern, die vorher nicht Leistungsempfänger waren und für die deshalb kein Zuschuß gezahlt wird. Andererseits würde eine auf Leistungsempfän-

ger beschränkte Entlastung nur einen geringen finanziellen Aufwand erfordern und könnte wahrscheinlich gänzlich aus Mitteln der Arbeitsmarktpolitik finanziert werden; in der Tat wäre sie eher eine Variante der Arbeitsmarkt- als ein Instrument einer Struktur- oder Dienstleistungspolitik.

7. Eine andere Möglichkeit, den Kreis der Begünstigten zu beschränken, besteht darin, nur solche Beschäftigungsverhältnisse von Beiträgen zu entlasten, die gegenüber dem „Normalniveau„ der Beschäftigung – in der Praxis also dem Beschäftigungsstand bei Programmbeginn – *zusätzlich* wären. So ist in dem Projekt der „Gemeinschaftsinitiative Saar„ vorgesehen, daß Beiträge oder Beitragsanteile nur dann übernommen werden sollen, wenn ein Beschäftigungsverhältnis von der zuständigen Behörde, wahrscheinlich dem Arbeitsamt, auf Antrag des Arbeitgebers als zusätzliches anerkannt worden ist (s.u., V. 2). Für eine Entlastung in Frage kämen alle Arbeitnehmer, unabhängig davon, ob sie vorher Leistungsempfänger waren oder nicht. Vorausgesetzt, daß die administrativen Probleme der Prüfung und Anerkennung der Zusätzlichkeit des Arbeitsplatzes so gelöst werden könnten, daß der bürokratische Aufwand für die Beteiligten erträglich wäre, würde auch dieser Ansatz zunächst nur einen geringen Mitteleinsatz erfordern, der grundsätzlich ebenfalls aus dem Etat der Arbeitsmarktpolitik aufgebracht werden könnte. Zugleich wäre es möglich, rechnerisch einen hohen Grad an Selbstfinanzierung des Projekts auszuweisen, da die Einnahmen des Fiskus aus jedem geförderten Arbeitsplatz die für die Entlastung von Sozialversicherungsbeiträgen anfallenden Ausgaben stets übersteigen würden. Dahingestellt bleiben muß freilich, inwieweit in Wahrheit doch Verdrängungs- und „Mitnahmeeffekte„ eintreten würden.
8. Probleme der *horizontalen Gerechtigkeit* träten im übrigen bei einer Beschränkung auf zusätzliche Arbeitsplätze ebenso auf wie bei der selektiven Begünstigung früherer Leistungsempfänger. Im Vorschlag der Gemeinschaftsinitiative Saar wird dieses Problem dadurch gelöst, daß die auf Arbeitnehmerseite zu zahlenden Zuschüsse *nicht als Barlohn, sondern in Form von Gutscheinen für den Besuch von Weiterbildungsmaßnahmen* ausgezahlt werden sollen. Damit wäre es im Prinzip möglich, Beschäftigung in niedrig entlohnten Tätigkeiten auf wünschenswerte Weise mit arbeitsplatzbezogenen Qualifizierungsmaßnahmen zu

verbinden, die Hilfe zu Mobilität in besser bezahlte Tätigkeiten bieten könnten (s.u., VI. 3). Soweit derartige Gutscheine nicht eingelöst würden, würde dies darüber hinaus die Kosten des Programms weiter verringern und seine fiskalische Effizienz erhöhen. Auch bei der Förderung ausschließlich „zusätzlicher„ Beschäftigungsverhältnisse wäre es wie bei einer ausschließlichen Begünstigung von Leistungsempfängern nötig, den Zeitraum der Entlastung pro Fall zu befristen.

9. Eine Entlastung niedriger Einkommen von Sozialversicherungsbeiträgen kann auch auf ausgewählte *Wirtschaftszweige* beschränkt werden, zweckmäßigerweise auf bestimmte Bereiche des Dienstleistungssektor wie das Gaststättengewerbe. Eine solche Maßnahme könnte grundsätzlich auch auf Dauer gestellt werden. Freilich ist die Zuordnung von Unternehmen zu Branchen in Grenzfällen schwierig und könnte einen erheblichen Verwaltungsaufwand erfordern. Zu untersuchen wäre ferner, ob eine branchenspezifische Beitragsentlastung mit den Regeln des *europäischen Binnenmarkts* vereinbar wäre. Legt man die Kriterien eines derzeit in Brüssel anhängigen Richtlinienentwurfs an (Europäische Kommission 1999), der es den Mitgliedstaaten ermöglichen soll, versuchsweise für bestimmte „arbeitsintensive„ Bereiche des Dienstleistungssektors einen ermäßigten *Mehrwertsteuersatz* anzuwenden, so könnte eine branchenspezifische Entlastung zu Zwecken der Beschäftigungsförderung nur bei Dienstleistungen stattfinden, die „direkt am Endverbraucher erbracht werden„ und die „überwiegend lokalen Charakter aufweisen und ... nicht geeignet (sind), Wettbewerbsverzerrungen hervorzurufen„ (ebd.).
10. Zu den für eine Entlastung niedriger Einkommen von Sozialversicherungsbeiträgen geeigneten Wirtschaftszweigen könnte das Gaststättengewerbe ebenso gehören wie der Einzelhandel. Beschäftigungseffekte könnten ebenfalls im Handwerk eintreten, und zwar insbesondere in dem Maße, wie durch Einsatz von Hilfspersonal zusätzliche Dienstleistungen angeboten werden können. Etwaige durch die Handwerksordnung bedingte Angebotsbeschränkungen wären zu überprüfen; bei entsprechender Werbung und Beratung der Betriebe durch die Kammern wäre mit zusätzlichen Beschäftigungseffekten zu rechnen. Ein weiterer möglicherweise zu begünstigender Bereich wären die sozialen und karitativen Dienste, die heute in hohem Maße auf eine begrenzte und tendenziell schwin-

dende Zahl von Zivildienstleistenden angewiesen sind.

11. Bei Berechnung des Entlastungsanspruchs auf der Grundlage der erzielten Vergütung pro Stunde, wie von fast allen Vorschlägen vorgesehen, würde auch geringbezahlte *Teilzeitarbeit* durch eine Entlastung niedriger Einkommen begünstigt. Soweit Teilzeitarbeit *gefördert* werden soll, wäre es möglich, bei Absenkung der Stundenzahl die Entlastungsbeträge nur unterproportional zu kürzen. Wenn es das Ziel ist, *Überstunden* abzubauen, könnte ihre Bezahlung von einer Entlastung grundsätzlich ausgenommen werden.
12. Was die *zeitliche Begrenzung* möglicher Entlastungsmaßnahmen angeht, so kann sich diese auf den einzelnen Entlastungsfall ebenso beziehen wie auf das Entlastungsprogramm insgesamt. *Kurzzeitige fallweise Befristung* dürfte, selbst wenn das Programm als solches unbefristet wäre, kaum zu nennenswerten Struktureffekten im Sinne eines Anstiegs der Gesamtbeschäftigung führen; sie stünde eher in Gefahr, Drehtür- oder Verdrängungseffekte auszulösen. Ein *als Ganzes* befristetes Programm dagegen wird in der Praxis zu einem *Modellversuch*. Insoweit als die erhoffte Wirkung des mit ihm zu erprobenden Ansatzes einen Struktureffekt einschließt bzw. erfordert, muß ein solcher Modellversuch zwingend auf längere Zeit eingerichtet werden; in Einklang hiermit sieht der Vorschlag der Gemeinschaftsinitiative Saar eine Laufzeit von *fünf Jahren* vor.
13. Im übrigen wäre vor Einrichtung weiterer *Modellversuche*, insbesondere solcher nach Art der Maßnahmen zur Erprobung zusätzlicher Wege in der Arbeitsmarktpolitik, zu berücksichtigen, daß die Zahl der bereits laufenden Maßnahmen dieser Art nicht niedrig ist. Inwieweit deren Resultate für Gesetzgebung und Verwaltung aus Bundesebene noch überschaubar sind, muß als offene Frage gelten. Eine *Gesamtauswertung* der bisher durchgeführten Modellversuche sowie einen Überblick über die aus ihnen gezogenen *praktischen Konsequenzen* scheint es nicht zu geben. Bei der Einrichtung von Modellversuchen scheint ferner eine Tendenz wirksam zu sein, das mit ihnen verbundene *Risiko zu minimieren* und zu diesem Zweck ihren Umfang eher klein zu halten⁷. Dies trägt zu der erheblichen

⁷ Siehe als Beispiel das Programm zur „Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze für arbeitslose Arbeitnehmer/-innen mit formal geringer Qualifikation (LAA Nord—AA Elmshorn)“, das

Vielfalt der laufenden Versuche, aber auch zu ihrer Unübersichtlichkeit sowie vor allem dazu bei, daß die von einem Programm möglicherweise ausgelösten Beschäftigungswirkungen sich kaum zu einer relevanten Größenordnung addieren können. Darüber hinaus dürften die Verwaltungskosten pro Programmteilnehmer wegen der Zersplitterung der Programme erheblich sein.

14. Die Wissenschaftlergruppe der Arbeitsgruppe Benchmarking rät dem Bündnis für Arbeit, weitere arbeitsmarktpolitische Modellversuche dieser Art nicht ohne vorherige gründliche *Überprüfung der laufenden und bisherigen Modellversuchspraxis* einzurichten⁸; eine solche Überprüfung könnte und sollte im Rahmen einer umfassenden Einschätzung von Effektivität und Effizienz der deutschen Arbeitsmarktpolitik geschehen. Wenn dennoch ein Modellversuch durchgeführt werden soll, dann müßte er nicht nur *langfristig angelegt* und von einer *relevanten Größenordnung* sein. Darüber hinaus sollte von vornherein Klarheit über die *Methode seiner Auswertung* sowie darüber hergestellt werden, woran sein Erfolg gemessen werden und was geschehen soll, wenn sich die Modellannahmen im Sinne der Erfolgskriterien als tragfähig erweisen. Insbesondere müßte Einigkeit darüber bestehen, *unter welchen Bedingungen das zu erprobende Modell auf Dauer gestellt werden soll*.

15. Schließlich gibt es zahlreiche Bestrebungen, verschieden ausgelegte Maßnahmen zur Entlastung niedriger Einkommen auf der Ebene einzelner *Bundesländer* einzuführen. Die Wissenschaftlergruppe der Arbeitsgruppe Benchmarking vermag mit ihren Mitteln und auf ihrem Informationsstand nicht zu beurteilen, welche rechtlichen Voraussetzungen auf Bundesebene geschaffen werden müßten, damit die jeweiligen Länderprojekte durchgeführt werden können. Sie hat ferner

sich vorgenommen hat, „in den Jahren 1999 und 2000 jeweils 50 Arbeitsplätze zu fördern,“ (Memo des BMA vom 30. 6. 1999).

⁸ Auf Bitten der Wissenschaftlergruppe der Arbeitsgruppe Benchmarking wurden dieser vom BMA eine Liste der in den Jahren 1997, 1998 und 1999 geförderten „Maßnahmen zur Erprobung zusätzlicher Wege in der Arbeitsmarktpolitik,“ sowie ein Evaluationsbericht der Firma Social Consult zur Verfügung gestellt, der 145 zwischen Januar 1992 und Juni 1997 eingeleitete, vom BMA benannte Modellversuche behandelt. Der Bericht enthält keine Aussagen über die arbeitsmarktpolitischen Effekte der einzelnen Programme. Er äußert sich auch nicht dazu, inwieweit die Ergebnisse der Modellversuche zu Veränderungen in der allgemeinen Arbeitsmarktpolitik geführt haben.

keinen Überblick darüber, inwieweit die einzelnen Länder für die von ihnen erwogenen Maßnahmen Finanzmittel des Bundes benötigen bzw. erwarten.

V. Modelle

Vor dem Hintergrund der vorangegangenen Ausführungen werden im folgenden verschiedene deutsche Modelle von Maßnahmen dargestellt, die auf dem Weg über eine Entlastung niedriger Einkommen von Sozialversicherungsbeiträgen zusätzliche Beschäftigung für gering qualifizierte Arbeitnehmer schaffen sollen.

1. Bei der Entwicklung eines *Referenzmodells* für eine allgemeine Entlastung niedriger Einkommen durch gestaffelte Sozialversicherungsbeiträge hat sich die Wissenschaftlergruppe der Arbeitsgruppe Benchmarking an Vorschläge der Friedrich-Ebert-Stiftung und des Bundestagsabgeordneten Ottmar Schreiner angelehnt. Ziel war die Darstellung einer *nicht-linearen Variante des geplanten zweiten Schritts zur Senkung der Lohnnebenkosten* in Höhe des möglichen Ertrags der nächsten Stufe der Öko-Steuer. Nach dem Vorbild einer allgemeinen Steuer senkung wird angenommen, daß die Beitragssenkung allen Beschäftigungsverhältnissen unter- und innerhalb einer Progressionszone zugute kommen soll. Unter- und Obergrenze der Progressionszone sollen so definiert sein, daß der Entlastungsaufwand etwa 15 Mrd. DM bzw. einem Prozentpunkt bei den Sozialversicherungsbeiträgen (etwa 12 Mrd. DM) entsprechen würde.

Nach Berechnungen des DIW (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung 1999) könnten durch Einsatz von 14,35 Mrd. DM „bis zu einem monatlichen Vollerwerbseinkommen von 1400 DM die Sozialversicherungsbeiträge voll vom Staat übernommen werden,, wobei „unterhalb einer Bagatellgrenze von 300 DM ... kein Zuschuß gezahlt,, wird (ebd., 500). Weiter heißt es:

Bis zum doppelten Betrag dieser Zuschußgrenze, also bis zu 2800 DM im Monat, soll der staatliche Zuschuß schrittweise auf Null abgeschmolzen werden. Bei Teilzeitbeschäftigung wird der Zuschuß – unter der Annahme einer Normalarbeitszeit von 35 Stunden – anteilig gezahlt (bei Überstunden erfolgt kein höherer Zuschuß) (ebd.).

Berechnungen des IAB kommen für eine Progressionszone von 1476 bis 2953 DM auf einen Entlastungsbetrag von 19,9 Mrd. DM (Bender und Rudolph 1999, 7); bei entsprechender Anpassung der Grenzen der Progressionszone scheint dieses Ergebnis mit dem des DIW insgesamt vereinbar. Dasselbe gilt für die Be-

rechnungen von Kaltenborn, der Progressionszonen von 1250 bis 2500 DM sowie von 1500 bis 3000 DM zugrunde legt. Im ersten Fall kommt Kaltenborn auf ein Entlastungsvolumen von 10 Mrd. DM, im zweiten von 19 Mrd. DM. Insgesamt dürfte sich mit einem Entlastungsvolumen, das etwa einem Prozentpunkt beim Aufkommen aus Sozialversicherungsbeiträgen entspräche, eine Progressionszone von einer Untergrenze von 1400 DM bis zu einer Obergrenze von 2500 oder 2600 DM einrichten lassen.⁹

2. Ein von der Gemeinschaftsinitiative Saar (SGI) vorgeschlagener „Modellversuch zur Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze für Geringqualifizierte,“ sieht eine „Senkung der Lohnnebenkosten durch degressiv gestaffelte Bezuschussung der Sozialversicherungsbeiträge,“ vor, „um innerhalb des bestehenden Tarifsystems die Rahmenbedingungen zugunsten gering bezahlter, sozialversicherungspflichtiger Arbeit zu verbessern. Die Förderung soll sich auf in vollem Umfang sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse ... beschränken,“ (Saar-Gemeinschaftsinitiative 1999, 4). 630-Mark-Beschäftigungsverhältnisse bleiben ausgespart. Die Progressionszone, unterhalb derer die Beiträge voll übernommen werden sollen, soll bei einem Stundenlohn von 10 DM beginnen und bei 18 DM enden; auf den Monat umgerechnet entspricht dies einem Einkommen von 1250 bis 2850 DM. Vorhandene Möglichkeiten einer großzügigen Anwendung von Anrechnungsregelungen sollen ausgeschöpft werden, „um den Abstand der Nettoeinkommen zwischen erwerbstätigen und nichterwerbstätigen Transferempfängern zu erhöhen.“, Des weiteren wird ausgeführt:

Die Förderung beschränkt sich ... auf (in einzelbetrieblicher Betrachtungsweise) zusätzliche Arbeitsplätze, bestehende Arbeitsplätze werden nicht gefördert. Die Förderung des Arbeitgeberanteils der Sozialversicherungsbeiträge erfolgt als direkter Zuschuß an den Arbeitgeber. Die Förderung des Arbeitnehmeranteils als direkter Zuschuß an den Arbeitnehmer würde zu unterschiedlichen Nettolöhnen zwischen bereits vorher Beschäftigten und zu fördernden zusätzlichen Beschäftigten führen. Um diese nicht gewollte Ungleichbehandlung zu vermeiden, sollte stattdessen die Förderung des Arbeitnehmeranteils in Form von Qualifizierungsmaßnahmen erfolgen (ebd).

Diese könnten „sowohl beschäftigungsbegleitend als auch in Ganztagsform an-

⁹ Weitere Rechenergebnisse zum Referenzmodell finden sich weiter unten in Teil VII., Berechnungen; für Anmerkungen zur Ausgestaltung des Modells siehe den Anhang.

geboten,, werden (Saarländisches Ministerium für Wirtschaft und Finanzen 1999, 3).

Zur Sicherung der Zusätzlichkeit der zu entlastenden Arbeitsverhältnisse wird in einem Schreiben des saarländischen Ministeriums für Wirtschaft und Finanzen ausgeführt:

Die Beschränkung der Förderung auf neue, zusätzliche Arbeitsplätze setzt einen geeigneten Kontrollmechanismus, ggf. nach dem Vorbild der GA-Förderung, voraus. Möglich ist z.B., die auf einen Stichtag vor Antragstellung bezogene Zahl der vorhandenen Arbeitsplätze und/oder auch einen Durchschnittswert, beispielsweise der letzten 2 Jahre, als Ausgangsbasis für die Zahl der neuen Arbeitsplätze der einzelnen Unternehmen heranzuziehen (ebd).

Zur wünschenswerten Laufzeit eines entsprechenden Modellversuchs heißt es:

Um den gewünschten Effekt zur Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze für Geringqualifizierte zu erzielen, ist es erforderlich, zeitlich ausreichend bemessene Rahmenbedingungen zur Förderung zu schaffen. Die Dauer des Modellversuchs sollte deshalb von Beginn an auf 5 Jahre angelegt sein (Saar-Gemeinschaftsinitiative 1999, 4).

Die Förderzeit für das einzelne Beschäftigungsverhältnis soll mindestens zwei Jahre betragen. Versuchsgebiet soll das gesamte Saarland, im Notfall auch nur ein oder zwei der drei im Saarland liegenden Arbeitsamtsbezirke, sein.

Der Vorschlag ist zwischen der saarländischen Landesregierung und den Arbeitgebern und Gewerkschaften des Saarlands lange und gründlich diskutiert worden. Dabei wurde auch über Detailfragen *Konsens* erzielt. Die SGI, der alle beteiligten Seiten angehören, schlägt der Bundesregierung vor, das von ihr entwickelte Modell versuchsweise für fünf Jahre in Kraft zu setzen, um die Möglichkeit einer flächendeckenden Ausweitung auf das gesamte Bundesgebiet zu prüfen.

3. Im Gegensatz zum Vorschlag der Gemeinschaftsinitiative Saar, mit dem im wesentlichen die *Nachfrage* nach gering qualifizierter Arbeit beeinflusst werden soll, setzt das von der rheinland-pfälzischen Landesregierung entwickelte „Mainzer Modell,, ausschließlich auf der *Angebotsseite* an (Gerster und Deubel 1998). Ziele des „Mainzer Modells,, sind, die Flucht aus der Sozialversicherung zu beenden, den Familienleistungsausgleich zu verbessern, das Lohnabstandsproblem

zu lösen sowie die „Sozialhilfefalle,, und die „620-Mark-Falle,, aufzuheben (ebd.).¹⁰ Das „Mainzer Modell,, bietet ein geschlossenes Konzept zur Neuordnung der Arbeitsanreize im unteren Lohnbereich und zur Überwindung bestimmter Probleme der Geringfügigkeitsregelung, insbesondere der von ihr ausgehenden Restriktionen der Arbeitsorganisation sowie des Fehlens eines Marktes für Teilzeitarbeit von Geringqualifizierten. Im einzelnen ist vorgesehen:

- die Geringfügigkeitsgrenze durch eine Bagatellgrenze bei 300 DM zu ersetzen;
- Erwerbseinkommen von 300 bis 620 DM im Monat ausschließlich der Versicherungspflicht für die gesetzliche Rentenversicherung zu unterwerfen, wobei der Arbeitgeber den auf 20 Prozent abgesenkten vollen Beitrag übernimmt¹¹. Dabei könnte vorgesehen werden, daß bei Verdiensten unterhalb von 620 DM nicht der volle Versicherungsschutz erworben wird und daß bestimmte Ansprüche auf Rehabilitationsleistungen und auf Leistungen aus der Erwerbsunfähigkeit aus Kostengründen ausgeschlossen werden;
- alle Erwerbseinkommen über 620 Mark der regulären Sozialversicherungspflicht in allen Versicherungszweigen zu unterwerfen¹²;
- alle Nebenverdienste (Lohnsteuerklasse VI) ab der ersten Mark voll sozialversicherungspflichtig zu machen;
- bei Einkommen von verheirateten Alleinverdienern zwischen 620 und 1.240 DM bei den Arbeitnehmerbeitrag zur Sozialversicherung *vom Staat übernehmen* zu lassen;
- in einer *Progressionszone* von 1.240 bis 3100 DM bei verheirateten Alleinverdienern, und von 620 bis 1.550 DM bei anderen Arbeitnehmern, den Arbeit-

¹⁰ Da die letzte vorliegende Fassung des Vorschlags im November 1998 formuliert wurde, ist in ihr nicht von 630, sondern von 620 Mark als Geringfügigkeitsgrenze die Rede.

¹¹ Die seit April 1999 geltende Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse kommt diesem Vorschlag nah.

¹² Dies ist seit April 1999 geltendes Recht.

nehmerbeitrag zur Sozialversicherung schrittweise von Null auf den vollen Beitragssatz ansteigen zu lassen;

- erwerbstätigen Kleinverdienern mit einem Haushaltseinkommen von mindestens 14.880 DM (bei Alleinerziehenden 7.440 DM) *einen Zuschlag zum Kindergeld* zu gewähren, der pro Kind höchstens 150 DM betragen und mit steigendem Haushaltseinkommen progressiv abgebaut werden soll; eine vierköpfige Familie erhielte bis zu einem Bruttoeinkommen von rund 56.000 DM einen anteiligen Kindergeldzuschlag.

Das „Mainzer Modell,, enthält eine Reihe von innovativen Überlegungen zur Lösung administrativer Probleme. So wird vorgeschlagen, die Höhe des an den Arbeitnehmer auszuzahlenden Zuschusses zu den Sozialversicherungsbeiträgen an die Steuerklasse zu binden; auf diese Weise läßt sich unter anderem sicherstellen, daß familiäre Bedingungen berücksichtigt und zu hohe Zuschüsse beim jährlichen Steuerausgleich zurückgefordert werden können. Ferner wird der vorgesehene Kindergeldzuschlag an das Wohngeld gekoppelt; dem unterliegt die Annahme, daß alle Familien, die für den Zuschlag in Frage kommen, auch Wohngeld beziehen.

4. Darüber, ob die in Deutschland wirksamen Restriktionen für das Zustandekommen gering qualifizierter Beschäftigung eher auf der Angebots- oder auf der Nachfrageseite zu suchen sind, gehen die Ansichten weit auseinander (s.u., VII, 7 ff.); weder die ökonomische Theorie noch ökonometrische Berechnungen scheinen in der Lage zu sein, den Streit der Experten zu entscheiden. Auf der Nachfrageseite beschränkt sich das „Mainzer Modell,, darauf, es den Unternehmen zu ersparen, „ihre Arbeitsplätze auf die 620-Mark-Regel zuzuschneiden,,; die Autoren versprechen sich davon eine Verbesserung der betrieblichen Arbeitsorganisation. Allerdings wäre es grundsätzlich nicht ausgeschlossen, das „Mainzer Modell,, *nachfrageorientiert* durch eine *parallele Entlastung bei den Arbeitgeberbeiträgen* zu ergänzen. Daß das „Mainzer Modell,, sich bei dem Versuch, das Angebot an gering qualifizierter Arbeit zu erhöhen, allein auf *Anreize* stützt, schließt ferner nicht aus, daß gleichzeitig die Zumutbarkeitsschwelle gesenkt würde oder die Sanktionen bei Ablehnung eines angebotenen und zumut-

baren Arbeitsplatzes verschärft würden.

5. Im Anschluß an das „Mainzer Modell,“ ist vom Bundesministerium für Arbeit ein sogenanntes „Teilzeitmodell,“ entwickelt worden¹³. Vorgesehen ist im wesentlichen eine degressive Entlastung bei den Arbeitnehmerbeiträgen zur Sozialversicherung im Bereich zwischen 630 und 1575 DM. Um einer „vereinfachten Handhabung,“ willen soll die Entlastung ungeachtet der gearbeiteten Stundenzahl erfolgen:

Auch Beschäftigungen mit höherem Stundenlohn, aber geringerer Stundenzahl mit Monatsverdiensten unter der Fördergrenze sind zuschußfähig (ebd., 2).

Die Bezeichnung „Teilzeitmodell,“ bezieht sich auf diese Regelung. Unklar bleibt, ob die damit bewirkte Begünstigung von „Teilzeitbeschäftigungsverhältnisse(n) mit hohem Stundenlohn und geringer Stundenzahl (ebd., 3) arbeitszeitpolitisch gewollt ist oder aus Gründen administrativer Vereinfachung als notwendiges Übel in Kauf genommen wird¹⁴.

6. Auch in Nordrhein-Westfalen sind im Rahmen des Bündnisses für Arbeit im Sommer 1999 Vorschläge für Modellprojekte zur Erschließung zusätzlicher Beschäftigungsmöglichkeiten für Geringqualifizierte und Langzeitarbeitslose ausgearbeitet worden. Zielgruppe sind bei Arbeitsverwaltung und Sozialämtern gemeldete Arbeitslose ohne abgeschlossene Berufsausbildung. 40 Prozent der Begünstigten sollen Langzeitarbeitslose sein. Die anvisierten Beschäftigungsmöglichkeiten liegen primär im Dienstleistungssektor, wobei neue „marktgängige,“ Bereiche aktiviert und erschlossen werden sollen. Die bestehenden arbeitsrechtlichen und tarifvertraglichen Strukturen sollen unverändert bleiben. Auswahl und Qualifizierung der Zielgruppen erfolgen über die Arbeitsverwaltung und werden auch durch diese finanziert. Die vorgesehenen Lohnaufstockungen werden entweder von der Arbeitsverwaltung oder den Sozialämtern getragen. Das Arbeitsministerium übernimmt die Finanzierung von notwendigen Sach- und Personal-

¹³ Hier anhand seiner Spezifizierung in (Bender, Rudolph und Walwei 1999) dargestellt.

¹⁴ Die technischen Schwierigkeiten bei einem Abstellen auf den Stundenlohn werden wahrscheinlich überschätzt (s.u., Anhang, 4.).

kosten sowie die Evaluierungskosten. Zuschüsse können direkt zur Aufstockung des Nettolohnes als auch an die Arbeitgeber zur Kompensation von Produktivitätsnachteilen gezahlt werden. Die Laufzeit der Projekte beträgt in den meisten Fällen vier Jahre; gefördert werden etwa 230 Arbeitsplätze. Mitte September 1999 gab es folgende Modellprojekte:

- *Besetzung von Arbeitsplätzen in unbesetzten Lohngruppen sowie in zusätzlichen einfachen Tätigkeitsfeldern bei Handwerksbetrieben.* Im Einzugsgebiet der Handwerkskammer Düsseldorf sollen Beschäftigungsmöglichkeiten in einfachen Tätigkeiten (Vorbereitungsarbeiten im Maler-, Wasser- und Tischlerbereich, Haushaltsreparaturen, Hol- und Bringdienste) aufgespürt und in „marktfähige Nachfrage„ überführt werden. Die Betriebe bekommen einen maximal zweijährigen, degressiv ausgestalteten Lohnkostenzuschuß. In der Einstiegsphase werden 75 Personen eingestellt.
- *Beschäftigung geringqualifizierter Leistungsempfänger in unterbesetzten Arbeitsplätzen der Privatwirtschaft.* Das Projekt „Bayer-Gastronomie„ zielt auf Einfacharbeitsplätze in Großküchen und Kantinen sowie im Reinigungsbereich. Zunächst ist an 40 Teilnehmer gedacht, die eine personenbezogene Lohnaufstockung über das bisherige individuelle Transferleistungsniveau hinaus bekommen. Gedacht ist an 200,-- DM netto zuzüglich als Leistungsanreiz, wobei die Teilnehmer auch zu Qualifizierungsmaßnahmen zur Verfügung stehen müssen.
- *Schaffung von Arbeitsplätzen in neuen marktfähigen Dienstleistungsfeldern.* Hier ist das Arbeitsministerium mit privaten Dienstleistungsunternehmen im Gespräch, die über gebündelte Dienstleistungsangebote an große Firmen und Organisationen in den Bereichen Reinigung, Einkauf, Wäscheservice, Betreuungsdienste, Catering etc. dauerhaft tragfähige Arbeitsplätze aufbauen wollen. Geplant ist eine Qualifizierungsphase im Wechsel von überbetrieblicher Qualifizierung und Beschäftigung. Während der Träger für die geplanten 30 Personen den Tariflohn zahlt, übernimmt die Arbeitsverwaltung Qualifizierungskosten- und Lohnkostenzuschüsse.

- *Schaffung von tragfähigen Arbeitsplätzen durch Ausweitung bestehender Dienstleistungsangebote bei Betrieben und sozialen Organisationen.* Gedacht ist vor allem an Krankenhäuser, Pflege- und Altenheime, Kindertagesstätten und Bildungsträger. Langfristig zielt das Projekt auf den Übergang aus dem „gemeinnützigen„ Sektor in den Marktbereich in enger Kooperation von Unternehmen und Kunden. Als Einsatzfelder kommen die Bereiche Seniorenbetreuung, Catering und Handwerksservice, Betrieb von Schulmensen und Kantinen sowie Haus-, Garten und Grünflächenservice in Frage. Nach einer Phase von drei bis vier Jahren sollen zahlungsfähige Kunden vorhanden sein, die eine dauerhafte Beschäftigung ermöglichen. Die Beschäftigungsträger erhalten für insgesamt 60 Teilnehmer in sechs Projekten degressive Lohnkostenzuschüsse.
 - *Schaffung von zusätzlichen Beschäftigungsmöglichkeiten im Dienstleistungssektor für Kunden mit geringen Einkünften und als Alternative zur Nutzung von Schwarzarbeit.* Dieses Modellprojekt ist im „zweiten Arbeitsmarkt„ angesiedelt und bedarf dauerhafter öffentlicher Subventionierung. Die Tätigkeitsfelder sind denen der vorangegangenen Modellversuche ähnlich. Die Beschäftigung der 30 Arbeitnehmer erfolgt über Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen mit einer mehrjährigen Laufzeit.
7. Das Land Schleswig-Holstein stellte Ende 1998 ein regionales Modellprojekt vor, mit dem zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten für geringqualifizierte Arbeitslose in der privaten Wirtschaft mobilisiert werden sollen. In den Jahren 1999 und 2000 werden in den Kreisen Pinneberg und Steinburg einhundert zusätzliche Arbeitsplätze in kleinen und mittleren Unternehmen erschlossen. Das Modellprojekt ist auf zweieinhalb bis höchstens 3 Jahre beschränkt. Die geförderten Arbeitnehmer erhalten für ein Jahr eine tarifliche Vergütung, wobei die Sozialversicherungsbeiträge des Arbeitgebers vom Arbeits- oder Sozialamt erstattet werden. Eine regionale Koordinierungsstelle soll mit den Sozialpartnern, den kommunalen und freien Beschäftigungsträgern sowie den Weiterbildungseinrichtungen eng zusammenarbeiten. Ziel ist eine möglichst passgenaue Qualifizierung, um die Beschäftigungschancen zu erhöhen. Ein wichtiger Baustein ist die dreiseitige Beratungsleistung in Form von Unternehmensberatungen, von Unterstützung bei

der Stellenbesetzung sowie von geeigneten Fördermaßnahmen. Durch die Einbindung der Unternehmen sollen frühzeitig zusätzliche Beschäftigungschancen ausgelotet werden.

VI. Ergänzende Maßnahmen

Eine Politik der Ausweitung der Beschäftigung im gering produktiven Bereich durch Entlastung niedriger Einkommen von Sozialversicherungsbeiträgen könnte von ergänzenden arbeitsmarktpolitischen und anderer Maßnahmen begleitet werden, um ihre Wirksamkeit zu verbessern und unerwünschten Nebenfolgen vorzubeugen.

1. *Neue, „aktivierende,, Methoden der Arbeitsvermittlung* (Maatwerk, Zeitarbeit) im gering qualifizierten Segment des Arbeitsmarktes würden durch Entlastung niedriger Einkommen von Sozialversicherungsbeiträgen nicht überflüssig; im Gegenteil könnten sich beide Arten von Maßnahmen in ihrer Wirksamkeit gegenseitig unterstützen. Der Erfolg einer weithin für wünschenswert gehaltenen aktiveren Akquisition von Arbeitsplätzen durch die Arbeitsämter und einer partiellen Verlagerung der Vermittlungsfunktion auf Zeitarbeitsfirmen hängt auch davon ab, wie groß Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt sind. Zugleich gilt, daß eine verbesserte Arbeitsvermittlung bzw. eine Übernahme zu vermittelnder Arbeitskräfte durch Zeitarbeitsfirmen die Suchprozesse verkürzen kann, von deren Dauer die Beschäftigungswirksamkeit einer Senkung der Lohnnebenkosten beeinflusst wird.
2. Auch eine Verbesserung, oder bessere Implementierung, der *Sanktionsmöglichkeiten* gegen Empfänger von Sozial- und Arbeitslosenhilfe, die die Annahme niedrig bezahlter Arbeit ablehnen, könnte die Beschäftigungswirkung verringerter Sozialversicherungsbeiträge erhöhen. Insoweit als das Arbeitsangebot der Haushalte im niedrigproduktiven Bereich auch durch die Bedingungen von Gewährung und Entzug sozialer Unterstützung bestimmt wird, steht zu erwarten, daß die Beschäftigungswirkung einer Senkung der Lohnnebenkosten im unteren Bereich durch einen gleichzeitigen Übergang zu einer „skandinavischen,, Politik der aktiven Rückführung von Leistungsempfängern in den Arbeitsmarkt verbessert wird. Da bei einer Beitragssenkung die Nettoeinkommen aus niedrig produktiver Arbeit zumindest nicht sinken, möglicherweise aber sogar steigen würden, ließen sich Bedenken gegen eine striktere Sanktionierungspolitik möglicherweise ausräumen. Eine erweiterte Nachfrage nach gering produktiver Arbeit würde es auch ermöglichen, Antragstellern auf Sozialhilfe in größerem Umfang als heute

Beschäftigungsmöglichkeiten nachzuweisen und dadurch ihre Bereitschaft zu eigenständiger Sicherung ihres Lebensunterhalts auf die Probe zu stellen.

3. Eine Erhöhung der Anzahl der Arbeitsplätze mit niedrigen Qualifikationsanforderungen und geringer Bezahlung müßte von einer *flankierenden beschäftigungsbezogenen Qualifizierungspolitik* zur Förderung der Mobilität der betreffenden Arbeitnehmer begleitet werden. Eine Politik, die die Beschäftigungschancen gering qualifizierter Arbeitnehmer durch Ausweitung niedrig bezahlter Beschäftigung verbessert, sollte zugleich darum bemüht sein, möglichst viele der dabei entstehenden Arbeitsplätze zu Durchgangsstationen auf dem Weg in besser bezahlte Arbeit zu machen. Dies würde eine Umorientierung der Qualifizierungsmaßnahmen im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik von Arbeitslosen auf Beschäftigte und auf die Anforderungen laufender Erwerbsarbeit erfordern, wobei Qualifizierung *nicht der Herausnahme aus dem Arbeitsmarkt dienen, sondern aktive Erwerbsbeteiligung begleiten würde*. Dabei ist auch davon auszugehen, daß bei Geringqualifizierten Arbeit häufig als solche schon qualifizierend ist, weil sie dem Verfall von Arbeitsfähigkeit bei Arbeitslosigkeit entgegenwirkt. Hinzu kommt, daß gering qualifizierte Arbeitnehmer ihre Qualifikationen oft eher im Zusammenhang mit praktischer Tätigkeit als durch Besuch von Lehrveranstaltungen in Weiterbildungseinrichtungen zu verbessern vermögen.¹⁵
4. Eine *Neuorganisation der Schnittstelle von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe* bliebe auch bei einer Ausweitung der gering qualifizierten Beschäftigung wünschenswert. Allerdings würden bei einer Erweiterung der Beschäftigungschancen für Geringqualifizierte die Probleme des gegenwärtigen Zustands, in dem Leistungsempfänger immer wieder durch die „Drehtüren“, der verschiedenen Systeme der sozialen Sicherung geschickt werden, auch ohne eine zweifellos nur schwer erreichbare Neuregelung der finanziellen Zuständigkeiten von Bund, Ländern und Gemeinden zumindest abgemildert.
5. Negative Folgen einer Entlastung niedriger Einkommen für *gewerkschaftliche*

¹⁵ Siehe in diesem Zusammenhang den Vorschlag der Gemeinschaftsinitiative Saar, den Arbeitnehmern ihren Anteil an einer Beitragsentlastung nicht in bar, sondern in Gestalt von Gutscheinen für Weiterbildungsmaßnahmen auszuzahlen (s.o., V. 2).

Vertretung und Organisierung sowie für das *Tarifvertragssystem* sind nicht zwingend zu erkennen. Da die Bruttolöhne grundsätzlich unverändert blieben, wäre eine Aushandlung von Niedrigtarifen über das bereits bestehende Maß hinaus nicht erforderlich. Anders als geringfügig Beschäftigte blieben Arbeitnehmer mit niedrigem Einkommen, denen ihre Sozialversicherungsbeiträge ganz oder teilweise erlassen würden, grundsätzlich weiterhin an Lohnsteigerungen und gewerkschaftlicher Organisierung interessiert, sowohl unter- als auch innerhalb der Progressionszone. Die Gewerkschaften müßten allerdings dort, wo sie tarifmächtig sind, ebenso wie bei einer Senkung der Krankenversicherungsbeiträge darauf verzichten, den Arbeitgebern erlassene Sozialversicherungsbeiträge für Lohnerhöhungen zu nutzen und dadurch den durch die Senkung der Lohnnebenkosten geschaffenen Spielraum für zusätzliche Beschäftigung zunichte zu machen. Soweit die gewünschte Expansion der einfachen Dienstleistungen zu einer Zunahme der Zahl kleiner und mittlerer Unternehmen im Dienstleistungssektor führt, stünden die Gewerkschaften vor der Notwendigkeit, neue Wege zur Organisierung der betreffenden Arbeitnehmer sowie zur Einrichtung von Betriebsräten in den Klein- und Mittelbetrieben der wachsenden „mitbestimmungsfreien Zone„ zu finden. Diese Notwendigkeit besteht freilich schon jetzt, wobei im politischen Raum über unterschiedliche Formen einer rechtspolitischen Unterstützung nachgedacht wird.

6. Die Auswirkungen einer Betragsentlastung auf das *Lohnniveau* hängen davon ab, ob durch sie die Nachfrage nach einfacher Arbeit stärker vergrößert wird als das Angebot, oder umgekehrt das Angebot stärker als die Nachfrage. Beide Annahmen sind in den vorliegenden Modellrechnungen vertreten (s.u., VII); zwischen ihnen kann am grünen Tisch nicht entschieden werden. Nimmt, wie das ZEW unterstellt, die Nachfrage stärker zu als das Angebot, so müßte nach Ansicht der Autoren der erwünschte Beschäftigungseffekt einer Beitragsentlastung durch zusätzliche Absprachen über Lohnzurückhaltung der Gewerkschaften gesichert werden (Buslei et al. 1999). Stiege dagegen das Angebot stärker als die Nachfrage – wie etwa von Kaltenborn angenommen (Kaltenborn 1999a) –, so würden die Löhne am unteren Ende sinken. In diesem Fall wären gewerkschaftliche Forderungen nach Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns denkbar,

obwohl die Ansichten hierzu innerhalb der Gewerkschaften geteilt sind¹⁶.

7. Mit einer *Verdrängung* höher durch niedriger bezahlter Arbeitnehmer wäre nur dann in nennenswertem Umfang zu rechnen, wenn unter heutigen Bedingungen zahlreiche Arbeitnehmer am unteren Ende der Lohnskala oberhalb des Marktlohns entlohnt würden. Dies dürfte kaum der Fall sein. Der Verdrängungseffekt bei einer nicht-linearen Beitragsentlastung wäre im übrigen sicher geringer als bei der alten und wahrscheinlich auch der reformierten 630-Mark-Regelung, zumal sowohl unterhalb als auch innerhalb der Progressionszone jeder Arbeitnehmer an jedem Punkt ein materielles Interesse behielte, sein Einkommen zu erhöhen – freiwilliger Lohnverzicht und mit dem Arbeitgeber abgesprochene Lohnunterbietung sich für ihn also nicht lohnten.
8. Eine den Dienstleistungssektor begünstigende nicht-lineare Entlastung geringer Einkommen von Sozialversicherungsbeiträgen wäre schließlich mit verbesserten Maßnahmen zur Förderung der Gründung kleiner und mittlerer Unternehmen im Dienstleistungssektor in hohem Maße vereinbar und würde sie sogar erfordern. Auf diesen Zusammenhang verweisen schon die oben (I., 10) zitierten Beschäftigungspolitischen Leitlinien der Europäischen Union. Die durch eine Entlastungsmaßnahme zu erreichende neue Beschäftigung würde in erster Linie in kleinen und mittleren Unternehmen zustande kommen, die zu einem Teil noch gegründet werden müssen; sie würde selbst dazu beitragen, die Gründungsbedingungen derartiger Unternehmen zu verbessern. Andere Maßnahmen mit derselben Zielrichtung, die noch stärker bei den Angebotsbedingungen ansetzen (etwa Hilfen bei der Beschaffung von zinsgünstigem Kapital), würden die Wirksamkeit einer Beitragsentlastung weiter verbessern.

¹⁶ Kaltenborn (1999a) unterstellt die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns in Höhe von 8 DM pro Stunde.

VII. Berechnungen

1. Die Arbeitsgruppe Benchmarking verfügt nicht über eigene ökonomische Kapazitäten. Bei ihrer Untersuchung möglicher Varianten und Alternativen einer Entlastung niedriger Einkommen von Sozialversicherungsbeiträgen mußte sich die Wissenschaftlergruppe insoweit auf Zuarbeiten des IAB sowie einer Arbeitsgruppe am DIW stützen. Ein Teil der vom IAB übernommenen Rechenarbeiten wurde von diesem an einen freiberuflichen Politikberater (Kaltenborn) vergeben. Die Unterstützung der Wissenschaftlergruppe der Arbeitsgruppe Benchmarking durch das DIW war möglich, weil die Bertelsmann Stiftung dankenswerterweise bereit war, kurzfristig die Kosten zu übernehmen.
2. Die Berechnung des erforderlichen fiskalischen Aufwands für eine partielle Umfinanzierung der sozialen Sicherung sowie der von ihren möglichen Ausgestaltungen zu erwartenden Beschäftigungseffekte erfordert ein ständiges Zusammenwirken zwischen programmatischen Überlegungen und Modellrechnungen. Dieses war im vorliegenden Fall nicht gegeben. Die ersten Rechenaufträge der Wissenschaftlergruppe der Arbeitsgruppe Benchmarking an das DIW und das IAB sollten der Wissenschaftlergruppe einen näherungsweisen Überblick über die bei einem allgemeinen Entlastungsmodell zu erwartenden Größenordnungen verschaffen. Zu diesem Zweck wurden IAB und DIW gebeten, als Ausgangspunkt weiterer Überlegungen ein grob spezifiziertes Modell zu schätzen, das an einen Vorschlag der Friedrich-Ebert-Stiftung angelehnt war. Sowohl vom IAB bzw. der Bundesanstalt für Arbeit als auch vom DIW wurden die Schätzergebnisse, unmittelbar nachdem sie der Wissenschaftlergruppe der Arbeitsgruppe Benchmarking zur Kenntnis gebracht worden waren, der Öffentlichkeit übergeben (Bender et al. 1999; Bender und Rudolph 1999; Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung 1999; Schnur, Walwei und Zika 1999). Gedacht waren die angeforderten Berechnungen freilich lediglich als Ausgangspunkt für auf ihnen aufzubauende Spezifikations- und Optimierungsschritte. Wenn beim Bündnis für Arbeit Interesse daran besteht, eine Entlastung niedriger Einkommen von Sozialversicherungsbeiträgen weiter zu verfolgen, so müßten und könnten die von DIW und IAB vorgenommenen ersten Schätzungen in einem iterativen Vorgehen weiter entwi-

ckelt werden. Hierzu müsste eine laufende ökonomische Unterstützung der Modellüberlegungen gesichert sein.

3. Die Berechnungen des IAB vergleichen zunächst die Beschäftigungseffekte alternativer Maßnahmen zur Steuer- und Abgabentlastung bei gleichem fiskalischem Aufwand. Dabei erweist sich über einen Zeitraum von mehreren Jahren eine Senkung der Mehrwertsteuer um 1,3 Punkte als am beschäftigungswirksamsten (Schnur, Walwei und Zika 1999, 6). An zweiter Stelle folgt eine, im Simulationsmodell linear ausgestaltete, Senkung des Sozialversicherungsbeitrags um einen Punkt, vor einer Senkung der Einkommenssteuer in Form einer Erhöhung des Grundfreibetrags, einer Senkung der Körperschaftssteuer und einer Senkung der Mineralölsteuer. Der Bericht schließt wegen des Zwangs zur Steuerharmonisierung in der Europäischen Union eine allgemeine Senkung der Mehrwertsteuer als Möglichkeit aus (siehe jedoch unten). Anschließend heißt es:

Eine Senkung der Beitragssätze zu den Sozialversicherungen hätte den Vorteil, daß sich neben der Entlastung der Arbeitskosten bei den Unternehmen auch das Nettoeinkommen der Arbeitnehmer verbessert, so daß sowohl von der Kosten- als auch von der Nachfrageseite Impulse für den Arbeitsmarkt ausgehen würden. Die Mineralölsteuer hat bei einer Senkung zwar relativ geringe positive Beschäftigungseffekte, was sie aber gerade zur Gegenfinanzierung beschäftigungspolitischer Maßnahmen besonders geeignet macht. Wären doch bei einer Erhöhung der Mineralölsteuer die negativen Beschäftigungseffekte relativ gering. Nach unseren Modellrechnungen erscheint daher eine Senkung der Sozialversicherungsbeiträge als besonders effektiv (ebd.).

4. In einem gleichzeitig erschienenen „Kurzbericht“, referiert das IAB Berechnungen mit Hilfe eines anderen Modells, bei denen die Beschäftigungswirkung einer *linear ausgestalteten* mit denen einer *asymmetrisch auf niedrige Einkommen konzentrierten* Senkung der Sozialversicherungsbeiträge verglichen werden (Bender et al. 1999). Über die *lineare* Variante heißt es:

Sowohl die Ausweitung der Erwerbsbeteiligung als auch der zusätzliche Arbeitskräftebedarf würden (im Vergleich zu einer nichtlinearen Beitragsentlastung – d. Verf.) deutlich geringer ausfallen. Werden also die modellgestützten Rechenergebnisse zu den Arbeitsmarkteffekten miteinander verglichen, *so ist der gestaffelte Zuschuß zu den Sozialversicherungsbeiträgen einer linearen Beitragssenkung überlegen* (Hervorhebung der Verf.; ebd., 5).

5. Das IAB berichtet des weiteren über Ergebnisse einer Simulationsstudie des

Zentralen Planbüros der Niederlande über alternative Methoden zur Verbesserung der Beschäftigungschancen von gering qualifizierten Arbeitnehmern (Schnur, Walwei und Zika 1999). Die Studie zeigt, daß eine Senkung des *Arbeitgeberbeitrags zur Sozialversicherung* die Beschäftigung vor allem bei den Ungelernten erhöhen würde (ebd., 11). Der Beschäftigungseffekt wird nach Einschätzung des Zentralen Planbüros verstärkt, wenn die Beitragssenkung von Lohnzurückhaltung der Arbeitnehmer begleitet wird. Die Studie findet ferner, daß

die Beschäftigung stärker (ansteigt), wenn die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung *nur im Bereich der Niedriglöhne* (Hervorhebung der Verf.) bezuschußt werden. Die Zuschußregelung führt zu einer Ausweitung einfacher Tätigkeiten. Da die Arbeitskosten für Geringverdiener sinken, verändern sich die relativen Preise für Güter und Dienste (ebd.).

Dementsprechend stellt das IAB fest:

Die holländischen Simulationsergebnisse legen den Schluß nahe, daß der deutsche Vorschlag (gemeint ist der von der Wissenschaftlergruppe der Arbeitsgruppe Benchmarking diskutierte Ansatz – d. Verf.) vor allem die Nachfrage nach Ungelernten und – wie intendiert – das Arbeitsangebot im Bereich der Niedriglohnbeschäftigung erhöhen würde (ebd., 13).

Dies geschehe durch „dauerhafte Erschließung und Erhaltung niedrigproduktiver Tätigkeiten,, (ebd., 14).

6. Als „Problem,, wird erwähnt, daß sich „aus dem Simulationsexperiment Hinweise darauf (ergäben), daß in nicht unbeträchtlichem Umfang Nichtleistungsempfänger (z.B. Berufseinsteiger oder Berufsrückkehrerinnen) in Beschäftigung einmünden,, würden. Dies, so heißt es, schränke „die Möglichkeiten der Refinanzierung der Aufwendungen für das Zuschußmodell, z.B. durch eingesparte Arbeitslosenunterstützung oder Sozialhilfe, ein,, (ebd., 11). Allerdings muß eine Erleichterung der Rückkehr von Frauen in Beschäftigung nicht notwendig als Problem, sondern kann, etwa unter der Perspektive einer Verbesserung des Zugangs von Frauen zum Arbeitsmarkt, einer Erhöhung der Erwerbsquote sowie des Aufbaus eigenständiger sozialer Sicherheitsansprüche von Frauen, durchaus auch als Lösung erscheinen. Darüber hinaus stellt sich die Frage einer „Refinanzierung,, bei dem vom Planbüro simulierten „*Zuschußmodell*,, für das angenommen wird, daß die erforderlichen Mittel durch Einsparungen beim staatlichen

Konsum aufgebracht werden, anders als bei einem *Umfinanzierungsmodell*, bei dem neue Mittel nicht zusätzlich, sondern nur zum Ausgleich einer gleich hohen Senkung der Gesamtbeitragslast eingesetzt werden.

7. Bezogen auf den Vergleich zwischen einer linearen und einer nichtlinearen Entlastung stellt das im Auftrag des IAB und der Bundesanstalt für Arbeit erstellte Gutachten fest:

Im Hinblick auf Kosten und Beschäftigungseffekte ist ein gestaffelter Zuschuß zu den Sozialversicherungsbeiträgen einer linearen Senkung der Beiträge überlegen (Kaltenborn 1999a, 100).

Im einzelnen ergibt sich, daß das Gutachten bei gleichem Mitteleinsatz den Beschäftigungseffekt einer nichtlinearen Entlastung ungefähr *dreimal so hoch* wie den einer linearen ansetzt¹⁷. Ähnlich kommt das ZEW im Innenteil eines Gutachtens über „Beschäftigungseffekte von Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich“, zu dem Ergebnis, daß die Preiselastizität der Nachfrage nach Arbeit bei gering qualifizierten Männern, bezogen auf die Arbeitskosten, um Größenordnungen über der bei Facharbeitern liegt, $-.65$ im Vergleich zu $-.05$, (Buslei et al. 1999, 76). Dies läßt erwarten, daß ein nichtlinearer Einsatz von Mitteln zur Senkung der Lohnnebenkosten zu einem höheren Beschäftigungszuwachs führen wird als ein linearer Einsatz.

8. Allerdings kommen die vorliegenden Schätzungen zu insgesamt niedrigen absoluten Beschäftigungszuwächsen. Das vom IAB in Auftrag gegebene Gutachten rechnet bei einem Umfinanzierungsvolumen von etwa 19 Mrd. DM (Progressionszone von 1.500 bis 3.000 DM) mit 142.000 zusätzlichen Beschäftigten (Kaltenborn 1999a, 95), wobei die Effekte der Mittelaufbringung unberücksichtigt bleiben. Eine von der Hans-Böckler-Stiftung unabhängig von der Wissenschaftlergruppe der Arbeitsgruppe Benchmarking geförderte Studie des ZEW kommt für ein Modell, bei dem die gesamte Beitragsentlastung der Arbeitgeberseite zugerechnet wird, auf einen Beschäftigungszuwachs von etwa 100.000 (Buslei et

¹⁷ Bei einem Mitteleinsatz von DM 10,8 Mrd. wird bei nichtlinearer Entlastung ein Beschäftigungszuwachs von 142.000 erwartet (Kaltenborn 1999a, S. 95). Eine *lineare* Senkung des Rentenbeitrags um einen Prozentpunkt, die etwa DM 10,9 Mrd. erfordern würde, würde etwa 50.000 Arbeitsplätze schaffen (ebd., S. 100).

al. 1999, 130). In einem im Auftrag des BMA erstellten Gutachten des Bonner Instituts Zukunft der Arbeit werden, ebenfalls bei Zurechnung der gesamten Entlastung zur Arbeitgeberseite, etwa 406.000 „zusätzlich nachgefragte vollzeitäquivalente Stellen,, vorausgesagt (Riphahn und Zimmermann 1999, 27).

9. Die vorliegenden Schätzungen und die ihnen unterliegenden Annahmen unterscheiden sich teilweise dramatisch. So scheint das ZEW davon auszugehen, daß jede wie auch immer gestaltete Senkung der Sozialversicherungsbeiträge im Ergebnis als „Lohnsubvention,, den Arbeitgebern zugute kommt und deshalb ausschließlich auf der Nachfrageseite Wirkung entfalten kann (ähnlich das Gutachten des IZA; s.u.). Auf dieser Grundlage errechnet das ZEW, daß als Folge der vorgeschlagenen Umfinanzierung von den Arbeitgebern ca. 280.000 zusätzliche Stellen angeboten würden. Auf der Angebotsseite dagegen rechnet das ZEW lediglich mit ca. 55.000 Arbeitnehmern, die zusätzlich auf den Arbeitsmarkt drängen werden, vermutlich ausschließlich infolge des durch die gestiegene Nachfrage ausgelösten Lohnauftriebs.¹⁸ Der vorhergesagte Gesamtbeschäftigungseffekt von 100.000 Beschäftigten ist ein ad hoc *nach Augenmaß festgesetztes* Mittel zwischen Angebot und Nachfrage (ebd., 130); *jede Begründung der Schätzung fehlt*. Wegen des Mißverhältnisses von Angebot und Nachfrage rechnet das ZEW bei einer Implementation des Modells mit einer Tendenz zu *Lohnsteigerungen*, die gegebenenfalls durch Vereinbarungen im Rahmen des Bündnisses für Arbeit über eine moderate Lohnpolitik eingefangen werden müßte.
10. Das Gutachten von Kaltenborn für das IAB dagegen, bei dem der Entlastungsbeitrag zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber geteilt wird, errechnet eine Zunahme des *Arbeitsangebots* um (maximal) 163.300, die durch die Aussicht auf ver-

¹⁸ Dieses Resultat ist mehr als erstaunlich. Auf dem deutschen Arbeitsmarkt gibt es zur Zeit vier Millionen Arbeitslose und etwa eine Million Personen in Arbeitsbeschaffungs- sowie Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen, die diversen „stillen Reserven,, nicht mitgerechnet. Das Gutachten des ZEW beansprucht nun mit wissenschaftlicher Autorität Glaubwürdigkeit für die Behauptung, daß von diesen mindestens fünf Millionen arbeitssuchenden Personen *nur etwas mehr als ein Prozent* bereit wären, einen neu angebotenen Arbeitsplatz mit einem Monatseinkommen bis zu 2.900 DM anzunehmen. Man sollte erwarten können, daß eine Simulationsrechnung, die ein derart absurd erscheinendes Ergebnis hervorbringt, wenn schon nicht von ihren Autoren als offensichtlich realitätsfern verworfen, dann doch mindestens nur mit größter Zurückhaltung und mit unmißverständlichen Warnungen vor möglichen Fehlerquellen veröffentlicht wird.

besserte Nettoeinkommen zustande kommen soll. Ihr steht jedoch ein *Nachfragezuwachs* von lediglich 45.400 gegenüber (Kaltenborn 1999a, 85). Die bei seiner Schätzung zugrunde gelegten, „empirisch ermittelten,“ (ebd., 86) Nachfrageelastizitäten sind dieselben wie die vom ZEW verwendeten. Daß dennoch insgesamt 142.000 neue Arbeitsplätze entstehen sollen, wird durch eine *Anpassung der Löhne nach unten* bewirkt, die zu einem „Marktausgleich,“ führe:

Ohne Lohnanpassung überschreitet bei allen Varianten eines gestaffelten Zuschusses die Änderung des Arbeitsangebots stets jene der Arbeitsnachfrage. Daher ist jeweils eine Senkung der Bruttostundenlöhne erforderlich, um einen partiellen Arbeitsmarktausgleich herbeizuführen. Die Lohnsenkung fällt um so stärker aus, je weniger die Arbeitsnachfrage auf Änderungen der Arbeitskosten reagiert (ebd., 88).

Anders als das ZEW unterstellt Kaltenborn die Einführung eines Mindestlohns, von dem angenommen wird, daß er die Wirkung der Maßnahme auf die Arbeitsnachfrage verringert und auf das Arbeitsangebot erhöht.

11. Das Gutachten des IZA für das Bundesministerium für Arbeit wiederum nimmt an, im Unterschied insbesondere zu Kaltenborn, „daß das Arbeitsangebot *aufgrund empirischer Untersuchungen* (Hervorhebung v. Verf.) als weitgehend starr angesehen werden,“ müsse (Riphahn und Zimmermann 1999, 1; mehr hierzu siehe unten), und führt aus:

Es ist mutig, in Zeiten, in denen die Nachfrageseite langanhaltend die Beschäftigung dominiert, aus beobachtetem Datenmaterial das Arbeitsangebot identifizieren zu wollen... Es mag sein, daß eine geeignete neue institutionelle Reform hohe Arbeitsanreize freilegt: Sie gab es aber in der Vergangenheit offensichtlich nicht, sonst würden es uns die Daten mitteilen. *Insofern können wir aus der Vergangenheit für die Modellierung nicht viel positives lernen* (ebd., 10 f.; Hervorhebung v. Verf.).

Anders als das IAB bezieht das IZA den Bereich der geringfügigen Beschäftigung und die von einer Entlastungsregelung möglicherweise bewirkte Umwandlung geringfügiger in Normalbeschäftigung ein; hier kann sich die Berechnung allerdings nur auf sehr grobe Schätzungen stützen (ebd., 27). Von einem *Lohneffekt* ist in dem Gutachten des IZA nicht die Rede. Da davon ausgegangen wird, daß das Arbeitsangebot starr ist, wird vorausgesetzt, daß die zur Diskussion stehende Beitragsentlastung „voll der Arbeitgeberseite,“ (ebd., 1) gewährt werden würde,

die Arbeitnehmer-Beiträge also *nicht* gesenkt werden würden.

12. Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt das DIW, das seine für die Wissenschaftlergruppe der Arbeitsgruppe Benchmarking erstellten Berechnungen in Gestalt eines DIW-Wochenberichts veröffentlicht hat (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung 1999). Anders als IAB und ZEW geht das DIW nicht davon aus, daß gering qualifizierte Bezieher sozialer Leistungen eine ihrer Qualifikation entsprechend bezahlte Arbeit wegen eines zu geringen (Netto-) Lohnabstands ablehnen würden; es rechnet deshalb mit einem extrem hohen Angebotspotential:

Grenzt man „niedrige Qualifikation,“ danach ab, ob eine erwerbslose Person einen Lohn erwarten kann, der ... bezuschussungsfähig wäre, so dürfte dies ... hochgerechnet ein Potential von 2,8 Mio. Personen sein. Davon sind etwa 640.000 Personen, die vorher arbeitslos waren, und über 630.000 aus der arbeitsmarktnahen Stillen Reserve I sowie 1,5 Millionen aus der arbeitsmarktfernen Stillen Reserve II (ebd., 501).

Da das DIW den *Nachfrageeffekt* einer Beitragsentlastung ohne eigene Berechnungen und in Anlehnung an andere Gutachten, insbesondere das des ZEW, mit 50.000 bis 220.000 ansetzt (ebd., 500), kommt es zu dem Schluß, daß das Potential des zusätzlichen Arbeitsangebots „weit höher,“ sei als die zusätzlich erzeugte Nachfrage. Nicht dargestellt wird, warum dies nicht im Sinne Kaltenborns zu einer Anpassung der Löhne nach unten führen müßte. Auch eine mögliche *dynamische Wirkung* des Mißverhältnisses von Angebot und Nachfrage wird vom DIW nicht zum Gegenstand von Überlegungen gemacht. Vielmehr wird der nach Ansicht des DIW von einer asymmetrischen Senkung der Sozialversicherungsbeiträge zu erwartende Beschäftigungszuwachs nach Art des ZEW *ohne weitere Berechnung oder Begründung* freihändig auf 150.000 festgesetzt (ebd., 501).

13. Hinweise auf methodische Probleme finden sich in den Gutachten nur selten. So fehlen unter anderem Diskussionen der Grenzen *statischer* und der Schwierigkeiten der Spezifizierung *dynamischer* Modelle des untersuchten Zusammenhangs fast völlig. Was die Modellierung des *Nachfrageverhaltens* der *Arbeitgeber* angeht, so operieren sämtliche Modelle mit Elastizitätskoeffizienten, die aus historischen Zeitreihen aus Perioden gewonnen wurden, in denen nur sehr geringfügige Änderungen, *und in der Regel Steigerungen*, der Arbeitskosten stattgefunden

haben. Das sich hieraus ergebende Problem wird vom ZEW, freilich sehr zurückhaltend, wie folgt beschrieben:

Einschränkend zu den vorstehenden Ergebnissen ist jedoch darauf hinzuweisen, daß die vorgesehenen Zuschüsse in Relation zum Bruttolohn insbesondere in der Gruppe mit dem niedrigsten Lohn *deutliche* (Hervorhebung der Verf.) Änderungen der Arbeitskosten darstellen. Die geschätzte Nachfrageelastizität gibt die Reaktion auf *kleine* (Hervorhebung der Verf.) Änderungen des Lohnes bzw. der Arbeitskosten an. Durch die hier implizit getroffene Annahme, daß die Elastizität auch bei größeren Veränderungen der Arbeitskosten die Reaktion korrekt wiedergibt, kann eine Überschätzung, aber auch eine Unterschätzung der Nachfragerreaktion resultieren (Buslei et al. 1999, 124).

Abgesehen davon, daß völlig unverständlich erscheinen muß, warum der beschriebene Sachverhalt irgend etwas anderes als eine *Unterschätzung* der Nachfrageelastizität zur Folge haben sollte, beschreibt dies zutreffend die Tatsache, daß die vorgelegten Simulationsrechnungen sich notwendigerweise auf empirische Beobachtungen stützen, *die die Kosten- und Nachfragestrukturen der Vergangenheit repräsentieren*. Der begutachtete Vorschlag soll jedoch gerade dazu dienen, diese grundlegend zu verändern, indem durch eine *sprunghafte Senkung* der Arbeitskosten ein ganzes Segment einfacher Dienstleistungen auf einmal und langfristig sicher rentabel gemacht und damit für neue Anbieter erschlossen werden soll. Deshalb kann seine Begutachtung mit Hilfe statischer Modelle, die ihre Annahmen darüber hinaus aus Beobachtungen über die Reaktion der Beschäftigung auf *graduelle Steigerungen* der Arbeitskosten beziehen, nur als methodisch problematisch gelten; es muß erstaunen, daß hierauf an keiner Stelle hingewiesen wird.¹⁹

14. Daß ähnliche Bedenken auch für Schätzungen auf der *Angebotsseite* gelten, steht hinter der oben (11.) zitierten Kritik des IZA an den Schätzungen des Angebotseffekts durch das IAB und das ZEW. (Warum das IZA dieselbe Kritik nicht auch auf die eigenen Schätzungen des *Nachfrageverhaltens* anwendet, wie dies

¹⁹ Daß die Elastizität der Arbeitsnachfrage bei einer starken Senkung der Arbeitskosten größer ist als einer schwachen Erhöhung, ergibt sich auch aus der Existenz von Anpassungskosten. Diese sind gerade in Deutschland beträchtlich, unter anderem wegen des stark ausgebauten Kündigungsschutzes. Bei geringen Kostensenkungen lohnt sich eine Beschäftigungsanpassung nach oben deshalb nicht; erst wenn die Kostensenkung einen bestimmten Schwellenwert überschritten hat, können Beschäftigungseffekte einsetzen.

das ZEW wenigstens rhetorisch tut, bleibt unerfindlich.) Im übrigen wird das Angebotsverhalten der Haushalte am unteren Rand des Einkommensspektrums *auch* durch die Bedingungen bestimmt, von denen die sozialen Sicherungssysteme den weiteren Bezug von Unterstützungsleistungen abhängig machen und machen *können*. Bei höherer Nachfrage nach niedrig entlohnter Arbeit, wie sie vor allem vom IZA und vom ZEW als Folge einer Beitragsentlastung niedriger Einkommen vorhergesagt wird, würden die Vermittlungserfolge der Arbeitsämter auch in Deutschland schon deshalb zunehmen, weil ihnen dann öfter als heute die Möglichkeit zu Gebote stünde, bei Verweigerung der Annahme von Arbeit Leistungen zu senken oder zu streichen.²⁰ Insoweit käme es unter veränderten Nachfragebedingungen auf die Höhe der Differenz zwischen Unterstützungsleistung und gebotem Lohn gar nicht in erster Linie an. Erfahrungen in den Niederlanden und Skandinavien zeigen darüber hinaus, daß bei einem ausreichend großen Stellenangebot der Rückgang der Zahl der Leistungsempfänger den Anstieg der Zahl der Beschäftigten übertreffen kann, weil der Nachweis eines Arbeitsplatzes als effektiver Test der tatsächlichen Neigung eines angeblich Arbeitssuchenden zur Arbeitsaufnahme wirkt.

15. Besonders bemerkenswert muß erscheinen, daß *keines* der vorliegenden Gutachten deutlich macht, auf welchen *Zeitpunkt* sich seine Vorhersagen über den voraussichtlichen Beschäftigungseffekt einer nicht-linearen Entlastung von Sozialversicherungsbeiträgen beziehen sollen. Gerade, wenn es um Veränderungen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen gehen soll, muß jedoch zwingend mit einer Zeitspanne gerechnet werden, während derer die Wirtschaftssubjekte sich auf die neue Situation einstellen. Dies gilt sowohl auf der Nachfrage- als auch auf der Angebotsseite. Wenn, wie im vorliegenden Fall, der angestrebte Beschäftigungseffekt vor allem auf dem Weg über eine Expansion des Dienstleistungssektors erreicht werden soll, dann kann er nicht eintreten, bevor die Unternehmen neue Produkte und Produktionsprozesse entwickelt sowie neue Märkte erschlossen haben. Übergangszeiten für die Anpassung von Informationen, Erwartungen, Erwerbsorientierungen und Organisationsstrukturen sind in keinem der

²⁰ Möglicherweise wäre dies eine im Sinne des IZA „geeignete neue institutionelle Reform,, die „hohe Arbeitsanreize freilegen,, könnte; siehe oben, 11.

Rechenmodelle vorgesehen oder werden auch nur diskutiert. Möglicherweise läßt dies die Schlußfolgerung zu, daß es sich bei den berichteten Beschäftigungswirkungen nur um diejenigen handelt, die *sofort* oder doch kurzfristig erzielbar wären; dann allerdings wären sie alles andere als geringfügig.

16. Die *Einsparungen und Mehreinnahmen*, die dem Staat und den Sozialversicherungsträgern bei einer zunächst kostenneutralen Umfinanzierung der sozialen Sicherung von Empfängern niedriger Einkommen zugute kommen, richten sich nach dem Ausmaß der entstehenden zusätzlichen Beschäftigung sowie nach der Zusammensetzung der Gruppe der zusätzlich Beschäftigten aus Leistungsempfängern – bei denen die fiskalischen Erträge ungleich höher sind – und Angehörigen der „stillen Reserve„. Aufgrund von Berechnungen mit Hilfe des Sozioökonomischen Panels (SOEP) kommt das DIW zu der Aussage, daß *etwas mehr als die Hälfte* der zu erwartenden zusätzlich Beschäftigten sich aus der Gruppe der gegenwärtigen Empfänger von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe rekrutieren würde (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung 1999, 502). Für die 150.000 vom DIW geschätzten zusätzlichen Beschäftigten, die sich bei einer kostenneutralen Umfinanzierung der sozialen Sicherung von Beiträgen auf Steuern im Volumen vom 14,35 Mrd. Mark ergäben, entstünden nach weiteren Berechnungen des DIW insgesamt Mehreinnahmen und Einsparungen in Höhe von 1,463 Mrd. DM (ebd., 504)²¹. Diese könnten an die Wirtschaft in Form von weiteren Steuer- und Beitragsentlastungen zurückgegeben werden²². Legt man das von Kaltenborn angenommene Verhältnis von 1:3 zwischen den Beschäftigungswirkungen einer linearen und einer nichtlinearen Beitragsentlastung zugrunde, so beliefen sich die durch zusätzliche Beschäftigung bewirkten Einsparungen und Mehreinnahmen bei einer linearen Variante auf ein Drittel der 1,46 Mrd. DM, die aus einer nicht-linearen Lösung resultieren könnten; damit wä-

²¹ Berücksichtigt werden Einsparungen beim Arbeitslosengeld und der Arbeitslosenhilfe sowie beim Unterhaltsgeld bei Fortbildung und Umschulung, sowie Zusatzeinnahmen bei den Sozialversicherungsbeiträgen, der Lohnsteuer und der Mehrwertsteuer (ebd., S. 504). *Einsparungen bei der Sozialhilfe bleiben aus technischen Gründen unberücksichtigt.*

²² Freilich würden, wie im Übrigen bei jeder Beschäftigungsausweitung, auch neue Ansprüche an die sozialen Sicherungssysteme entstehen. Dabei würden allerdings teilweise auch abgeleitete durch direkte Ansprüche ersetzt, was sozialpolitisch als erwünscht erscheinen könnte.

re die nicht-lineare Lösung, selbst bei sehr zurückhaltender Schätzung (allein) ihres (kurzfristigen) Beschäftigungseffekts, für die öffentlichen Kassen um etwa eine Milliarde DM günstiger.

17. Kaltenborn selbst errechnet für ein Umfinanzierungsvolumen von 19,0 Mrd. DM fiskalische Einsparungen und Mehreinnahmen in Höhe von 8,8 Mrd., bei einem effektiven Beschäftigungszuwachs von 142.000 (Kaltenborn 1999a, 6). Die Einsparungen und Mehreinnahmen, die als Folge der Umfinanzierung anfallen, *könnten zur Gesamtentlastung der Steuer- und Beitragszahler verwendet werden*. Im Unterschied zum DIW berücksichtigt Kaltenborn Mehreinnahmen bei der Unternehmenssteuer sowie Minderausgaben bei Sozialhilfe und Wohngeld (ebd., 84), die auch bei den schon vorher Beschäftigten anfallen würden.

18. Im Gutachten des IZA wird wie in dem des DIW davon ausgegangen, daß etwas mehr als die Hälfte der als Folge der Maßnahme neu in Arbeit kommenden Personen frühere Leistungsempfänger sein werden. Für die Gebietskörperschaften ermittelt das Gutachten einen durch die Umfinanzierung bedingten Netto-Belastungseffekt (unter Berücksichtigung von Einsparungen bei der Sozialhilfe und der Arbeitslosenhilfe in Höhe von 1,327 Mrd. DM) von 20,3 Mrd. DM; dem soll bei den Trägern der Sozialversicherung eine Gesamtentlastung von 18,0 Mrd. DM gegenüberstehen, die sich aus zusätzlichen Einnahmen von 15,9 Mrd. und Einsparungen von 2,1 Mrd. zusammensetzt. Für den gesamten öffentlichen Bereich ergibt sich eine Belastung von nicht mehr als 2,3 Mrd. DM; *bis auf diesen Betrag würde das gesamte Umfinanzierungsvolumen als Positionsverbesserung des Gesamtfiskus wirksam werden*. Unter Berücksichtigung der seit April 1999 geltenden Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung beliefen sich damit die Gesamtkosten eines vollzeitäquivalenten Arbeitsplatzes auf ca. 3.700 DM pro Jahr, unter Einrechnung der Entlastung der bestehenden Arbeitsverhältnisse. Dementsprechend kommt das Gutachten zu dem Schluß, daß eine Einführung des Modells „aus dem Blickwinkel des gesamten öffentlichen Bereichs ... vertretbar,“ sei; ein „vorheriger Modellversuch erschiene für diesen Fall zweckmäßig,“ (Riphahn und Zimmermann 1999, 46).

19. Die *Verteilungswirkungen* einer nicht-linearen Entlastung niedriger Einkommen

von Sozialversicherungsbeiträgen unter Einsatz von Steuermitteln, etwa durch das Aufkommen der geplanten zweiten Stufe der Öko-Steuer, sind vielfältig und lassen sich mit den vorhandenen Informationen nicht genau abschätzen. Sicher ist, daß Unternehmen des Dienstleistungssektors mit einem hohen Lohnkostenanteil, wie im Einzelhandel, Gaststätten- und Beherbergungsgewerbe, Gesundheits- und Bildungswesen (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung 1999, 505), und besonders solche mit niedrigen Löhnen, zunächst stärker entlastet würden als Industrieunternehmen. Dasselbe gilt für kleine im Unterschied zu großen Unternehmen (ebd.). So würden Arbeitnehmer mit Einkommen oberhalb der Progressionszone sowie Selbständige und Rentner eine höhere Öko-Steuer zu entrichten haben, ohne von der Beitragsentlastung profitieren zu können. Allerdings hätten von einer Zunahme des Beschäftigungsniveaus, wenn sie denn einträte, alle einen Nutzen, und zwar nicht nur in Gestalt eines allgemeinen Wohlstandsgewinns, sondern auch durch einen weiteren, allen zugute kommenden Rückgang der Lohnnebenkosten als Folge abnehmender Arbeitslosigkeit sowie aufgrund der zu erwartenden Preissenkungen bzw. des zusätzlichen Angebots im Dienstleistungssektor.

20. Das DIW hat des Weiteren den Versuch unternommen, die *soziodemographischen Merkmale* der Arbeitnehmer abzuschätzen, die – bei der von ihm unterstellten Beschäftigungswirkung – in den Genuß einer Beitragsentlastung kämen. Dabei zeigt sich unter anderem (ebd., 507), daß Ostdeutsche weit stärker profitieren würden als Westdeutsche; drei Viertel der Begünstigten wären Frauen, und 62 Prozent ungelernete Arbeiter. Ein „nennenswerter Teil der neuen Arbeitnehmer,, so das DIW, hätten „schon in ihrem vorherigen Status als arbeitslos Gemeldete oder Personen der Stillen Reserve eine regelmäßige Nebentätigkeit ausgeübt,,:

Ein positiver Effekt eines Zuschußmodells könnte deshalb auch darin gesehen werden, daß Beschäftigungsverhältnisse aus dem Bereich der „Schwarzarbeit,, in reguläre Beschäftigungsverhältnisse übergeleitet würden. Zwar wären dies im strengen Sinne keine „neu,, geschaffenen Arbeitsplätze, jedoch würde die Beschäftigungsdynamik künftig von der Statistik zutreffender ausgewiesen werden (ebd., 506).

21. Freilich findet das DIW auch, daß ein Teil der für das Referenzmodell aufzuwen-

denden Entlastungsmittel *Haushalten* zugute kommen würde, deren sogenanntes *Nettoäquivalenzeinkommen oberhalb des Durchschnitts* liegt. Bei den bereits Beschäftigten läge der entsprechende Anteil der Mittel bei 29 Prozent, bei den neu eingestellten Arbeitslosen bei 8 Prozent, und bei den neu eingestellten Personen aus der Stillen Reserve bei 19 Prozent. Soweit derartige Effekte als unerwünscht gelten, müßten sie durch nachträgliche Maßnahmen, etwa bei der persönlichen Besteuerung, korrigiert werden.

22. Zu den voraussichtlichen Kosten des von der Gemeinschaftsinitiative Saar vorgeschlagenen *Modellversuchs zur Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze für Geringqualifizierte* stellt das saarländische Ministerium für Wirtschaft und Finanzen in einem Schreiben 19. August 1999 an das Bundeskanzleramt zunächst fest, daß eine präzise Kostenschätzung nicht möglich ist. Es lasse sich aber „auf der Grundlage einer Kostenschätzung pro Förderfall zumindest eine Orientierungsgröße für den Finanzbedarf ermitteln,“ (Saarländisches Ministerium für Wirtschaft und Finanzen 1999, 5). Auf der Basis der für den Modellversuch vorgeschlagenen Förderregularien sei auf dem Niveau des niedrigsten geförderten Stundenlohns von 10 DM mit einem maximalen Förderungsbetrag von 8.500 DM pro Person und Jahr zu rechnen. Bei einem Stundenlohn von 14 DM belaufe sich der Förderbetrag auf etwa 6.000 DM pro Jahr.

Demnach ergibt sich für den nur rein theoretisch denkbaren Fall, daß alle neuen im Modellversuch geförderten Arbeitsplätze mit einem Stundenlohn von 10 DM entlohnt werden, ein maximaler Förderbetrag von rd. 8 Millionen DM pro 1.000 Förderfälle. In der Realität wird der notwendige Förderbetrag pro 1.000 Förderfälle aufgrund der zu erwartenden unterschiedlichen Stundenlohnhöhen allerdings niedriger ausfallen (ebd.).

Weiterhin führt das Ministerium aus, daß die Zahl der pro Jahr zu fördernden Arbeitsplätze nicht vorhergesagt werden könne. Sicher sei allerdings,

daß die Zahl der Förderfälle aufgrund des einzelbetrieblichen Förderansatzes auf jeden Fall die Zahl der gesamtwirtschaftlich neu entstehenden Arbeitsplätze übersteigen wird (ebd.).

Bei einem insgesamt begrenzten Fördervolumen lasse sich eine Mittelvergabe in der Reihenfolge des Antrageingangs denken. Abschließend wird angemerkt:

Bei der Beurteilung der gesamtfiskalischen Auswirkungen ist zu berücksichtigen, daß dem Finanzierungsbedarf aus der Förderung fiskalische Entlastungen durch Mehreinnahmen (Steuern, Sozialversicherungsbeiträge) bzw. eingesparte Transfers (z.B. Arbeitslosengeld, Sozialhilfe) gegenüberstehen (ebd., 6).

Sofern die Zusammensetzung der durch den Modellversuch zusätzlich Beschäftigten sowie die mit ihnen zu erzielenden Einsparungen und Mehreinnahmen in der Größenordnung den Werten ähneln, die das DIW für das Referenzmodell errechnet hat, wäre mit einer sofortigen Refinanzierung der Aufwendungen zu rechnen (s.o.). Kosten und Entlastungen wären allerdings zwischen den verschiedenen öffentlichen Kassen unterschiedlich verteilt.

23. Was die Beschäftigungswirkungen und Kosten des „Mainzer Modells“ angeht, so verweisen dessen Autoren zunächst auf den Umstand, daß 1995, der gesamtdeutschen Gehalts- und Lohnstrukturerhebung zufolge, im Einkommenssegment zwischen 620 und 1400 DM lediglich 66.309 Beschäftigungsverhältnisse bestanden, und zwar unter Einschluß von Teilzeitarbeit (Gerster und Deubel 1998, 2). Weiter heißt es:

Aufgrund der unsicheren statistischen Datenlage bei geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen bleibt unklar, ob per Saldo die Kosten oder die Mehreinnahmen der vorgeschlagenen Neuregelung überwiegen... Zusatzkosten entstehen für die aus Steuermitteln geleisteten Zuschüsse zu den Arbeitnehmerbeiträgen zur Sozialversicherung. Sofern durch die Neuregelung zusätzliche Beschäftigung entsteht, bedeutet dies auch Einsparungen bei den Kostenträgern der Lohnersatzleistungen. Bei statischer Betrachtung bewirkt das vorgeschlagene System durch die Zuschüsse zur Sozialversicherung eine Entlastung der Sozialversicherungsträger und eine Belastung der Steuereinnahmen. Bei dynamischer Betrachtung dürfte es aufgrund von Multiplikatoreffekten zu Steuermehreinnahmen kommen (ebd., 5).

Weitergehende Berechnungen wären zweifellos möglich; sie setzen allerdings einigermaßen sichere Annahmen über die Beschäftigungseffekte einer Maßnahme voraus, die allein auf die Angebotsseite des Arbeitsmarktes einwirkt.

Zu den finanziellen Wirkungen des vorgeschlagenen *Kindergeldzuschusses* für erwerbstätige Geringverdiener wird zunächst darauf Bezug genommen, daß im Jahre 1996 bundesweit rund 410.000 erwerbstätige Mehrpersonenhaushalte mit insgesamt rund 800.000 Kindern Wohngeld bezogen. Bei einem geschätzten

durchschnittlichen Kindergeldzuschlag von 75 DM pro Kind und Monat ergäbe sich ein fiskalischer Mehraufwand von 720 Mio. DM. Die Autoren rechnen mit Einsparungen bei der ergänzenden Sozialhilfe, was zu einer wünschenswerten Entlastung der kommunalen Haushalte führe. Des Weiteren wird in Zusammenhang mit den Ausgaben für den Kindergeldzuschlag ausgeführt:

Haushalte, die bisher nur von der Sozialhilfe leben, könnten am Arbeitsmarkt aktiv werden. Für sie wird es sich jetzt lohnen, einer bezahlten Arbeit nachzugehen. In diesen Fällen wird die ersparte Sozialhilfe deutlich höher sein als die zusätzlichen Ausgaben für den Kindergeldzuschlag. Unter der Voraussetzung, daß die vorgeschlagene Reform zu mehr Beschäftigung im unteren Einkommenssegment führt, werden die zusätzlichen Staatsausgaben deutlich unter den eingangs prognostizierten 720 Millionen liegen. Sollte es dazu kommen, daß ein beachtlicher Teil der Haushalte mit Kindern durch eigenes Erwerbseinkommen die Sozialhilfeschwelle überschreitet, sind gesamtwirtschaftlich betrachtet Einsparungen im Sozialbudget realistisch (ebd., 9).

24. Das in losem Anschluß an das „Mainzer Modell“, vom Bundesminister für Arbeit entwickelte sogenannte „*Teilzeitmodell*“, ist, in leicht unterschiedlichen Versionen, vom IAB und, in dessen Auftrag, von Kaltenborn sowie im Auftrag des BMA vom IZA simuliert worden (Bender, Rudolph und Walwei 1999; Kaltenborn 1999b; Thalmaier und Zimmermann 1999); am Zustandekommen dieser Gutachten war die Wissenschaftlergruppe der Arbeitsgruppe Benchmarking nicht beteiligt. Die Autoren des IAB, die das vorgeschlagene zusätzliche Kindergeld außer acht lassen, untersuchen vor allem die wahrscheinlichen Reaktionen geringfügig Beschäftigter, die bisher „knapp unter der Schwelle der vollen Sozialversicherungspflicht gearbeitet haben“, (Bender, Rudolph und Walwei 1999, 2). Dies erscheint schon deshalb angebracht, weil das „*Teilzeitmodell*“, in der Spezifikation der Autoren „weder eine Verbesserung der Zuverdienstmöglichkeiten beinhaltet noch eine Veränderung der Höhe der Transferleistungen vorsieht“, (ebd.). Der Beschäftigungseffekt des Teilzeitmodells wird wie folgt ermittelt:

Unter den Bedingungen von 1997 haben 646.000 Personen ausschließlich geringfügig mit Arbeitszeiten von 11-15 Stunden pro Woche gearbeitet. Von ihnen gaben 138.000 an, daß sie lieber länger arbeiten wollten. Kurzfristig wird nur ein Teil von ihnen die Arbeitszeitwünsche realisieren können, da entsprechende Voraussetzungen auf der Nachfrageseite vorhanden sein müßten²³. In einer vorsichtigen Schätzung gehen wir davon aus, daß die Anreize

²³ Freilich ginge es bei einer auf strukturellen Wandel zielenden Maßnahme nicht nur und

des Arbeitnehmerzuschusses in der Größenordnung von 50.000 bis 70.000 zu einer Umwandlung bisher geringfügiger Beschäftigung in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung mit Einkommen knapp über 630 DM führen könnten (ebd., 3).

In einer Fußnote heißt es dazu:

Die Schätzung basiert auf einer simplen Setzung, die empirisch nicht belegt werden kann (ebd., Fußnote 4).

Angesichts des gewählten Vorgehens überrascht es nicht, daß die Autoren „zusätzliche Beschäftigungseffekte,, (ebd., 1) nicht zu finden vermögen. Statt dessen bemängeln sie, „daß selbst Teilzeitbeschäftigungsverhältnisse mit hohem Stundenlohn und geringer Stundenzahl bezuschußt werden würden,, (ebd., 3) – was allerdings wegen der in das Modell aufgenommenen Förderung „unabhängig vom Stundenlohn,, (ebd., 2) kaum unvermutet kommen kann. Probleme sehen die Autoren darüber hinaus, wie das DIW, in dem Umstand, daß „ohne Bedürftigkeitsprüfung,, (ebd., 4) auch gut verdienende Haushalte begünstigt werden könnten. Ferner wird angemerkt, daß bei Realisierung des Vorschlags geringfügige Beschäftigungsverhältnisse bei Einsetzen der Bezuschussung oberhalb von 630 DM diskriminiert würden, weil nach der geltenden Regelung Personen, die 630 DM oder weniger verdienen, einen Anspruch an die Rentenversicherung nur dann erwerben, wenn sie selber einen Aufstockungsbetrag entrichten. (Dies ließe sich natürlich durch eine Änderung der geltenden Regelungen zur geringfügigen Beschäftigung leicht vermeiden.) Das Gutachten verweist ferner auf die, nach Schätzung der Autoren, erforderlich werdenden „7,5 Mio. (!) Zuschußberechnungen ... für einen durchschnittlichen Betrag von ca. 56 DM,, (ebd.) sowie auf „ungewollte Gestaltungsmöglichkeiten,, (ebd., 3)²⁴.

Bei der Berechnung der mutmaßlichen Kosten des „Teilzeitmodells,, legen die Autoren die Zahl der Beschäftigungsverhältnisse des Jahres 1997 zugrunde, die

nicht in erster Linie um kurzfristige Wirkungen.

²⁴ „Kurze Beschäftigungsverhältnisse,, könnten „so terminiert (werden), daß das Bruttoentgelt unter der Zuschußgrenze bleibt: Bei einer Beschäftigung vom 15.6. bis 15.7. mit einem Entgelt von z.B. 1600 DM wären zweimal monatliche Zuschüsse zu den auf jeweils 800 DM entfallenden Arbeitnehmerbeitrag zu leisten,, (ebd., S. 3).

nach dem Modell bezuschußt worden wären. Die Autoren betonen, daß „mögliche Verhaltensänderungen durch die Anreizwirkungen des Modells,, in ihrer Berechnung „nicht enthalten,, sind (ebd., 3):

Berücksichtigt man den durchschnittlichen Anstieg der Bruttolöhne pro Beschäftigten, so wäre für 1999 ein Zuschußbedarf von 437 Mio. DM zu veranschlagen. Das ist ein Anteil von 23,9 Prozent an den Arbeitnehmerbeiträgen der zuschußfähigen Personen oder 0,17 Prozent des gesamten Arbeitnehmerbeitragsaufkommens (ebd., 4).

25. *Kaltenborn* berechnet zwei an das „Mainzer Modell,, angelehnte Varianten, eine sogenannte „Individualvariante,, mit einer Progressionszone von 630 bis 1575 DM, die in ihren Grundzügen dem „Teilzeitmodell,, entspricht, und eine „Splittingvariante,, bei der bei Ehepaaren die Sozialversicherungsbeiträge auf ein gemeinsames Einkommen bis 1.260 DM voll bezuschußt werden und die Progressionszone, in der der Beitragssatz allmählich auf das Normalniveau aufwächst, von 1.250 bis 3.150 DM reicht (*Kaltenborn* 1999b, 12). Das bei Gerster und Deubel vorgesehene zusätzliche Kindergeld für Erwerbstätige wird nicht in die Berechnung eingeschlossen, da es sich in einer früheren Untersuchung des Autors als „beschäftigungspolitisch kontraproduktiv,, erwies (*Kaltenborn* 1999b, 12).

Bei der Schätzung der Auswirkungen der untersuchten Modellvarianten auf das Arbeitsangebot geht *Kaltenborn* davon aus, daß „aus theoretischer Sicht weder die Richtung noch das Ausmaß des Einflusses eindeutig bestimmbar,, seien (ebd., 21). Statt dessen greift *Kaltenborn* zur Illustration auf empirische gruppenspezifische Elastizitätskoeffizienten für die Erwerbsbeteiligung in Abhängigkeit vom Nettoeinkommen zurück, die von ihm früher auf der Basis des Sozioökonomischen Panels (SOEP) ermittelt worden sind (ebd., 23; mögliche Effekte auf die angebotene Arbeitszeit, wie sie bei Bender, Rudolph und Walwei 1999 erwähnt werden, werden nicht untersucht). Unter Berücksichtigung der seit April 1999 geltenden Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung wird anschließend anhand von ausgewählten Fallbeispielen dargestellt, wie die beiden Modellvarianten auf das Nettoeinkommen typischer Haushalte wirken würden.

Dabei findet der Autor unter anderem, daß Haushalte, die Anspruch auf Sozialhilfe haben, bei geltenden Anrechnungsvorschriften – deren Weitergeltung die Un-

tersuchung voraussetzt, aber nicht notwendig voraussetzen müßte – von keiner der beiden Varianten eine nennenswerte Erhöhung ihres Nettoeinkommens erwarten können; „ähnliche Resultate würden sich ergeben, wenn anstelle von Sozialhilfe Arbeitslosenhilfe oder Arbeitslosengeld beansprucht werden könnte,, (ebd., 35; s.a. 32f.). Ferner ergibt sich, überwiegend aber nicht ausschließlich wegen der „weitgehenden Anrechnung zusätzlichen Nettoerwerbseinkommens auf die Sozialhilfe,, eine hohe effektive Grenzbelastung des Bruttolohns von 60 Prozent und mehr, die „insbesondere aus der Kumulation der Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung, der Einkommenssteuer des Arbeitnehmers und dem sukzessiven Entzug von Wohngeld,, resultiere (ebd., 35):

Die grundlegende Problematik teilweise extrem hoher effektiver Grenzbelastungen wird also durch eine degressive Bezuschussung der Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung nicht nur nicht gelöst, sondern noch etwas verschärft (ebd., 36).

Die von Kaltenborn gefundenen Beschäftigungseffekte sind dementsprechend ebenso niedrig wie die fiskalischen Kosten der beiden untersuchten Varianten. Durch Addition gruppenspezifischer Schätzungen kommt Kaltenborn auf ein zusätzliches Arbeitsangebot von 14.900 Personen für die Individual- und 4.200 Personen für die Splittingvariante (ebd., 40). Dabei geht Kaltenborn davon aus, daß das zusätzliche Arbeitsangebot mangels Nachfrage auch bei einer geringfügigen Lohnsenkung nicht voll zum Zuge kommen kann. Kaltenborn rechnet deshalb mit zusätzlicher Beschäftigung in Höhe von etwa 10.000 bzw. 3.000 Personen (ebd., 41). Unter Berücksichtigung von Einsparungen und Mehreinnahmen kommt Kaltenborn ferner zu fiskalischen Nettokosten von 840 Mio. DM für die Individual- und 1,34 Mrd. DM für die Splitting-Variante (ebd., 38), wobei die fiskalischen Auswirkungen des erwarteten Beschäftigungszuwachses wegen ihrer Geringfügigkeit unberücksichtigt bleiben (ebd., 41).

Bedenklich muß unter anderem stimmen, mit welcher Zuversicht der Autor die Beschäftigungswirkung seiner beiden Varianten glaubt voraussagen zu können. So wird dem Leser mitgeteilt, daß die untersuchte „Individualvariante,, einer Entlastung niedriger Einkommen von Sozialversicherungsbeiträgen in Ostdeutschland etwa 100 Frauen ohne Partner und Kinder dazu bewegen wird, eine Arbeit

aufzunehmen, während in Westdeutschland etwa 200 Männer mit Partnerin ihre Erwerbsarbeit aufgeben werden (ebd., 40). Der weit geringere Beschäftigungseffekt der doppelt so teuren Splittingvariante geht nach Kaltenborn darauf zurück, daß bei dieser weniger Frauen mit Partner als bei der Individualvariante geneigt zu sein scheinen, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen, während sich 5.700 Männer mit Partnerin (1.400 in Ostdeutschland und 4.300 in Westdeutschland) aus dem Arbeitsmarkt zurückziehen würden (ebd., 40).

26. Ein Gutachten von Thalmaier und Zimmermann schließlich, das ebenfalls vom BMA beim IZB in Auftrag gegeben wurde, untersucht das „Teilzeitmodell,, und das „Mainzer Modell,, wobei letzteres im wesentlichen aus dem von Kaltenborn so genannten „Splittingmodell,, (Kaltenborn 1999b) und dem von Gerster und Deubel vorgeschlagenen zusätzlichen Kindergeld (Gerster und Deubel 1998) bestehen soll (Thalmaier und Zimmermann 1999). Beiden Varianten wird vorab vorgehalten, daß sie „an der falschen Marktseite,, ansetzen und schon deshalb keine zusätzliche Beschäftigung erzeugen können (ebd., 2).²⁵

Die Autoren beginnen mit theoretischen Überlegungen, die a priori ausschließen sollen, daß es am Arbeitsmarkt für Geringqualifizierte unbefriedigte Nachfrage gibt, die deshalb nicht zum Zuge kommt, *weil potentielle Anbieter auf einem für die Nachfrager akzeptablen Lohnkostenniveau nur einen Nettolohn erzielen könnten, der unterhalb des Sozialhilfeniveaus läge*. Damit ist theoretisch gesichert, daß eine Erhöhung des bei gegebenen Lohnkosten erzielbaren Nettolohns nicht zu höherer Beschäftigung führen kann. Eine Entlastung der Arbeitnehmer bei den Sozialversicherungsbeiträgen komme vielmehr einer Erhöhung des Lohnsatzes gleich, die zu einer Zunahme des Arbeitsangebots und damit der statistischen Arbeitslosigkeit führen könne (ebd., 11). Tatsächlich wird in dem Gutachten „aufgrund empirischer Untersuchungen,, (ebd., 2) davon ausgegangen, daß das Arbeitsangebot bei niedrigen Löhnen „starr,, d.h. von Lohnhöhe und Nettolohn unabhängig sei (ebd., 12 f.); dies muß bedeuten, daß es nach Ansicht der

²⁵ Im Unterschied dazu erklärt Kaltenborn (1999b, 8) die Tatsache, daß die von ihm untersuchten Varianten keinen Arbeitgeber-, sondern nur einen Arbeitnehmerzuschuß vorsehen, für „weitgehend bedeutungslos, weil ein partieller Arbeitsmarktausgleich über voll flexible Löhne unterstellt wird,, (ebd., 8).

Autoren keinen Einfluß auf den Umfang des Arbeitsangebots haben kann, wie hoch der erzielbare Nettolohn im Vergleich zu den gesamten Lohnkosten ist und wie er sich zur Sozialhilfe verhält (siehe aber Kaltenborn 1999b, der die von ihm geschätzte geringe Beschäftigungswirkung des Teilzeitmodells auch auf die Beibehaltung der Anrechnungsvorschriften zurückführt). Soweit aus dem Gutachten ersichtlich, ist nach Ansicht der Autoren eine Erhöhung der abgenommenen Arbeitsmenge nur durch Annäherung der effektiven Arbeitskosten an die Produktivität zu erreichen, und diese wiederum nur durch eine *Senkung des Lohnsatzes* (ebd., 4):

Hat ein Modellvorschlag in einer Situation hoher Arbeitslosigkeit zum Ziel, im Niedriglohnbereich das Arbeitsangebot auszuweiten, so wird er nichts oder sogar Unheil bei der Arbeitslosigkeit anrichten. Würde sich ein Modellvorschlag dagegen auf die wirksame Marktseite, d.h. auf die Arbeitsnachfrage konzentrieren, und somit zu einer Absenkung der effektiven Lohnkosten beitragen, dann und nur dann könnte eine Reduktion der Arbeitslosigkeit bewirkt werden (Thalmaier und Zimmermann 1999, 11).

Zugleich allerdings bezeichnen die Autoren die Beseitigung von „Armut- und Transferfallen,“ als „grundsätzlich wirtschafts- und sozialpolitisch sinnvoll,“ (ebd., 13); melden „ordnungspolitische Bedenken,“ gegen eine „dauerhafte Schaffung eines Niedriglohnssektors,“ an, trotz ebenfalls artikulierter Zweifel an der Wirksamkeit befristeter Lösungen (ebd., 14); fordern zur Vermeidung von „Mitnahmeeffekten,“ Maßnahmen, die auf „Zielgruppen,“ begrenzt sind und nur diesen zugute kommen können; und stellen immerhin die Frage zur Diskussion, „ob die faktische Anhebung der Nettolöhne (wie im „Teilzeitmodell,“ und im „Mainzer Modell,“ vorgeschlagen) nicht den Spielraum für die Unternehmen erweitert, die Löhne nach unten anzupassen,“ (ebd.) – was ein paar Seiten davor als einziger Weg zur Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze dargestellt wurde (ebd., 11).

Die Autoren (ebd., 17) verwerfen das zusätzliche Kindergeld des Mainzer Modells, weil es sowohl zur Rücknahme wie zur Ausweitung von Arbeitsangebot führe, wobei zusätzlichem Angebot keine Nachfrage gegenüber stehe. Am Schluß ihrer Ausarbeitung wenden sie sich den Kosten des sogenannten „Teilzeitmodells,“ zu. Da dieses keinerlei zusätzliche Beschäftigung erzeugen könne, kämen sämtliche Ausgaben logischerweise Arbeitnehmern zugute, die bereits beschäf-

tigt seien; im Jahre 1999 handele es sich dabei um 1.079.704 sozialversicherungspflichtige Beschäftigte (ebd., 21; auf S. 27 sind es mit 1.079.703 ein Beschäftigter weniger). Für diese wären im selben Jahr nach dem Teilzeitmodell 583.128.000 DM aufzuwenden gewesen (ebd., 25), die sämtlich nur „mitgenommen,, worden wären und keinerlei Einsparungen oder Mehreinnahmen mit sich gebracht hätten.²⁶

²⁶ In einem Schreiben an die Teilnehmer des Bündnisses für Arbeit mit Datum vom 28. Oktober 1999 haben die Autoren des „Mainzer Modells,, zu den Gutachten von Kaltenborn (1999b) und Thalmaier und Zimmermann (1999) Stellung genommen. Gerster und Deubel sehen „deutliche konzeptionelle, theoretische und datenbedingte Mängel (...), die an der Validität der Ergebnisse erhebliche Zweifel erlauben,,. Sie weisen unter anderem darauf hin, daß die verwendeten Daten sich auf bereits beschäftigte Arbeitnehmer beziehen und deshalb über „das Beschäftigungsverhalten von zurzeit nicht beschäftigten Personen,, um das es der vorgeschlagenen Maßnahme ja gehe, nichts aussagen könnten. Sie führen ferner aus, daß „die besonderen Effekte oberhalb der 630-Mark-Schwelle unberücksichtigt,, blieben, wo die Autoren des Mainzer Modells „eine Verhaltensänderung der Unternehmen, nämlich einen Zuschnitt der Arbeitsplätze nach betriebswirtschaftlichen und nicht nach sozialrechtlichen Gesichtspunkten,, erwarteten. Die Autoren äußern am Schluß ihre Ansicht, „daß die vorgelegten Arbeiten ihrem Auftrag der Politikberatung nicht gerecht,, würden; dies gelte „in besonderer Weise für die Studie des Forschungsinstitutes zur Zukunft der Arbeit,,. Das Schreiben ist dem vorliegenden Bericht als Anlage beigelegt.

Anhang: Gestaltungsprobleme bei Maßnahmen zur Beitragsentlastung

In der öffentlichen Diskussion über eine mögliche Beitragsentlastung für Geringverdienende ist auf eine Reihe von Gestaltungsproblemen hingewiesen worden. Diese beziehen sich vor allem auf die Bestimmung der *Kategorien von Personen oder Beschäftigungsverhältnissen*, die in den Genuß einer Entlastung kommen bzw. von ihr ausgeschlossen werden sollen, sowie auf die Entwicklung von Verfahren, die eine *betrügerische Erschleichung von Vergünstigungen* so gut wie möglich verhindern. *Keines dieser Probleme scheint jedoch bei konstruktiver Betrachtung prinzipiell unlösbar*. Wie bei anderen staatlichen Maßnahmen auch, etwa bei der Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung, dürfte freilich jeder Versuch einer *vollständig* „gerechten“, alle möglichen Fälle differenziert berücksichtigenden Regelung sowie einer *gänzlichen* Verhinderung von „Streuverlusten“, und einer wasserdichten Vorsorge gegen jeden möglichen illegalen oder halblegalen Mißbrauch die Verständlichkeit der Regeln und ihre Praktikabilität im Alltag so stark beeinträchtigen, daß ihre Akzeptanz davon möglicherweise irreparabel beschädigt würde. Im übrigen ist auch die Einfachheit von Kriterien und Verfahren bei Eingriffen in das Wirtschaftsleben ein Wert, dem gegenüber das verständliche Streben nach administrativ perfekten Regelungen und „punktgenauer“, Steuerung unter Umständen zurückstehen muß.

1. Jede konkrete Ausgestaltung einer Entlastung niedriger Einkommen von Sozialversicherungsbeiträgen muß ein transparentes und ohne großen bürokratischen Aufwand praktikables *Verfahren zur Auszahlung der Entlastungsbeträge* an Arbeitnehmer und Arbeitgeber vorsehen. Entsprechend dem Vorschlag der Friedrich-Ebert-Stiftung könnte ein solches Verfahren so aussehen, daß die Arbeitgeber für alle Beschäftigten wie bisher laufend die vollen Beiträge an die Sozialversicherungskassen abführen. Die dabei für die Bezieher niedriger Einkommen zuviel gezahlten Beiträge könnten sie dann beim nächsten Zahlungstermin der Mehrwertsteuer von dieser abziehen. Probleme könnten sich möglicherweise in Zusammenhang mit der unterschiedlichen Verteilung von Lasten und Aufkommen auf die Gebietskörperschaften ergeben.
2. Was den zu begünstigenden *Personenkreis* angeht, so sollten Beschäftigungsverhältnisse von bzw. mit *Studenten und Auszubildenden* nicht in den Genuß ei-

ner Beitragsentlastung kommen. Zum einen würde dies die Kosten jeder denkbaren Maßnahme über jedes realisierbare Maß hinaus erhöhen. Zum anderen werden beide Gruppen bereits auf andere Weise staatlich gefördert, und zwar gerade mit dem Ziel, ihre Qualifikation und damit ihre Verdienstchancen am Arbeitsmarkt nachhaltig zu verbessern. Insbesondere der Ausschluß von Studenten würde vermutlich detaillierte verwaltungstechnische Ausgestaltungen erforderlich machen.

3. Etwas anders verhält es sich bei *mithelfenden Familienangehörigen* im weitesten Sinne, bei denen die Möglichkeit bestünde, daß ein formales Beschäftigungsverhältnis auf niedrigem Einkommensniveau allein zu dem Zweck begründet würde, ohne Eigenbeitrag einen Anspruch auf Leistungen aus der Sozialversicherung zu erwerben. Dieser wäre allerdings desto niedriger, je höher die staatlichen Zuschüsse anteilig ausfielen. Ein möglicherweise mißbräuchlicher Aufbau eigenständiger Ansprüche gegenüber der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) erscheint unproblematisch, da die auf diese Weise neu Versicherten in der Regel vorher als Mitversicherte bereits Anspruch auf dieselben Leistungen gehabt haben dürften. Dennoch könnte geprüft werden, ob, wie im „Mainzer Modell“, vorgesehen, Neuversicherte in der GKV, die in den Genuß ermäßigter Sozialversicherungsbeiträge kommen, für eine Weile von bestimmten Leistungen ausgeschlossen werden könnten und sollten.
4. Die von der Wissenschaftlergruppe der Arbeitsgruppe Benchmarking diskutierten Varianten einer Entlastung niedriger Einkommen von Sozialversicherungsbeiträgen gehen bei der Festlegung der Unter- und Obergrenze der Progressionszone genaugenommen nicht vom Monats- oder Wochen-, sondern vom *Stundenlohn* aus. Dies macht es möglich, auch *Teilzeitarbeit* in die Entlastung einzubeziehen. In der Diskussion ist vor allem vom IAB behauptet worden, daß eine Bemessung des Leistungsanspruchs nach dem Einkommen pro Stunde die Gefahr berge, daß hochbezahlte Teilzeitarbeit in Kollusion zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer betrügerisch als niedrig bezahlte Vollzeitarbeit ausgegeben wird, um den Beteiligten Leistungen zu sichern, auf die sie nach dem tatsächlichen Stundenlohn keinen Anspruch hätten (Bender und Rudolph 1999, 9). Freilich würde sich ein Arbeitgeber, der sich hierauf einließ, etwa bei Streitigkeiten in Kündigungs-

fällen in erheblichem Maße erpreßbar machen. Im übrigen könnte zur Erhöhung der Sanktionierbarkeit der Beteiligten vorgesehen werden, daß erhaltene Beitragszuschüsse zusammen mit dem Stundensatz und der Anzahl der begünstigten Stunden in die Lohnsteuerkarte einzutragen wären. Die Überwachungsbeamten der Sozialversicherungsträger könnten die ordnungsgemäße Berechnung der Zuschüsse in ihre routinemäßigen Betriebsprüfungen einbeziehen.

5. Des weiteren dürfte es wünschenswert erscheinen, Arbeitnehmern einen Anspruch auf Beitragsleistung nur für *ein* Arbeitsverhältnis, in der Regel ihr erstes, zu gewähren. Auch dies ließe sich bei Eintragung erhaltener Beitragsentlastungen in die Lohnsteuerkarte leicht verwirklichen.
6. Wie die Berechnungen des DIW gezeigt haben, würde ein Teil der Beträge, die für eine Entlastung niedriger Einkommen von *Arbeitnehmerbeiträgen* aufzubringen wären, Personen zugute kommen, die zu *Haushalten mit einem überdurchschnittlichen Gesamteinkommen* gehören. Dies könnte als unerwünschte Subventionierung der bessergestellten Mittelschicht erscheinen. Wenn erhaltene Entlastungsmittel jedoch in der Lohnsteuerkarte verzeichnet würden, könnten sie von Familien jenseits eines bestimmten Gesamteinkommens bei gemeinsamer steuerlicher Veranlagung über die jährliche Steuererklärung zurückgeholt werden, etwa durch Anrechnung auf die Vorsorgepauschale. Dies würde im übrigen auch den größten Teil der bei mithelfenden Familienangehörigen möglicherweise auftretenden Verteilungsprobleme lösen. Als Nebenfolge würden auch die Gesamtkosten einer Entlastungsmaßnahme, soweit sie bei der Beeinflussung der Angebotsseite entstünden, sinken. Auch hier könnten sich aus der ungleichen Verteilung des Aufkommens verschiedener Steuerarten auf die Gebietskörperschaften technische Probleme ergeben.
7. Wie das IAB gezeigt hat, können am *oberen* Ende einer Progressionszone die Entzugsraten, ausgedrückt als Raten *marginaler Besteuerung*, so stark steigen, daß der Anreiz für den Arbeitnehmer, sich aus der Progressionszone herauszubewegen, zwar nicht verschwände, aber doch sinken würde (Bender et al. 1999, 7). Dies müßte durch eine entsprechende, nicht völlig lineare Gestaltung des Progressionsverlaufs vermieden werden.

Tabelle 1: Erwerbsquoten* in den G-7 Ländern, in den Niederlanden und in Dänemark (in Prozent)						
	1981	1985	1990	1995	1996	1997
Deutschland	68,4	67,6	69,1	71,2	71,4	71,1
Vereinigte Staaten¹	74,6	76,4	78,7	79,2	79,3	79,6
Kanada	73,0	75,1	77,9	75,7	75,9	76,0
Japan	71,8	72,4	74,3	76,6	77,3	78,0
Frankreich	69,5	67,0	66,5	67,2	67,8	67,5
Großbritannien¹		76,3	79,1	77,2	77,3	77,4
Italien	59,5	58,6	60,2	58,2	58,3	58,3
Niederlande	57,6	58,6	66,7	70,6	71,4	72,6
Dänemark		82,0	84,1	80,1	80,1	80,5

*Anteil der Erwerbspersonen an der erwerbsfähigen Bevölkerung zwischen 15-64 Jahren.

¹ Bevölkerung zwischen 16-64 Jahren.

Quelle: OECD Labour Force Statistics 1998.

Tabelle 2: Erwerbstätige in den USA und in Deutschland 1998 nach ausgewählten Wirtschaftszweigen und je 1000 Einwohner			
Wirtschaftszweige	Dichtezeffern		Differenz D/USA
	D	USA	tatsächl. minus mögliche Erwerbstätige
	(Erwerbst. je 1000 Einwohner)		(in Mio.)
Distributive Dienste	86	110	-1,980
davon: Handel, Instandhaltung, Reparatur	63	82	-1,611
Vorwiegend wirtschaftsbezogene Dienste	49	74	-2,071
davon: Beratung, Planung, Werbung, Leasing	33	51	-1,422
Freizeitbezogene Dienste	20	43	-1,888
davon: Gastgewerbe	14	31	-1,374
davon: Kultur, Sport, Erholung	6	12	-0,513
Vorwiegend gesellschaftsbezogene Dienste			

Erziehung, Unterricht	24	39	-1,251
Gesundheits-, Veterinärwesen	29	43	-1,201

Quelle: Walwei/Hoffmann, IAB-Werkstattbericht Nr. 12, 1999 u. Verw. v. Daten d. US Bureau of Labor Statistics: Current Population Survey und Statistisches Bundesamt: Mikrozensus 1998.

Tabelle 3: Gesetzliche Lohnnebenkosten* im internationalen Vergleich, 1997 (in Prozent)

	Alleinstehender Arbeitnehmer mit 2/3 des Durchschnittseinkommens	Alleinstehender Arbeitnehmer mit 100% des Durchschnittseinkommens	NUR Sozialversicherungsbeiträge beim Niveau des Durchschnittseinkommens
Belgien	49,5	56,6	37
Schweden	49,2	50,7	29
Italien	48,8	51,5	39
Deutschland	47,7	52,3	34
Finnland	44,2	48,9	26
Dänemark	41,7	45,1	10
Frankreich	41,6	48,7	42
Österreich	41,1	45,6	38
Niederlande	38,8	43,6	37
Griechenland	35,0	35,8	34
Spanien	34,8	39,0	29
Norwegen	34,3	37,4	18
Portugal	30,8	33,9	28
Luxemburg	29,7	35,2	23
USA	29,2	31,1	14
Großbritannien	28,4	32,0	17
Kanada	27,9	32,3	11
Schweiz	27,3	30,0	20
Irland	24,9	33,9	16
Neuseeland	20,3	21,6	0
Japan	19,4	20,7	14
Australien	19,4	24,8	2

*Nebenkosten entsprechen den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträgen zur Sozialversicherung zzgl. der Lohnsteuer (ohne Transferzahlungen). Die Zahlen beziehen sich auf das Bruttoeinkommen zzgl. Arbeitgeberanteil der Sozialversicherung.

Quelle: OECD, Tax/Benefit Position of Employees, 1997

Tabelle 3a: Sozialversicherungsbeiträge für durchschnittlich verdienende alleinstehende Arbeitnehmer in Prozent der Arbeitskosten*, 1997

	Sozialversicherungsbeiträge		
	Arbeitgeber	Arbeitnehmer	gesamt
Frankreich	13	29	42
Italien	7	32	39
Österreich	14	24	38
Niederlande	30	7	37
Belgien	10	26	36
Deutschland	17	17	34
Griechenland	12	22	34
Schweden	4	25	29
Spanien	5	24	29
Portugal	9	19	28
Finnland	6	20	26
Luxemburg	11	12	23
Schweiz	10	10	20
Norwegen	7	11	18
Großbritannien	8	9	17
Irland	5	11	16
USA	7	7	14
Japan	7	7	14
Kanada	5	6	11
Dänemark	10	0	10
Island	0	4	4
Australien	2	0	2
Neuseeland	0	0	0

*Anteil am Bruttoentgelt zzgl. Arbeitgeberbeiträge.

Quelle: OECD Tax/Benefit Position of Employees, 1997

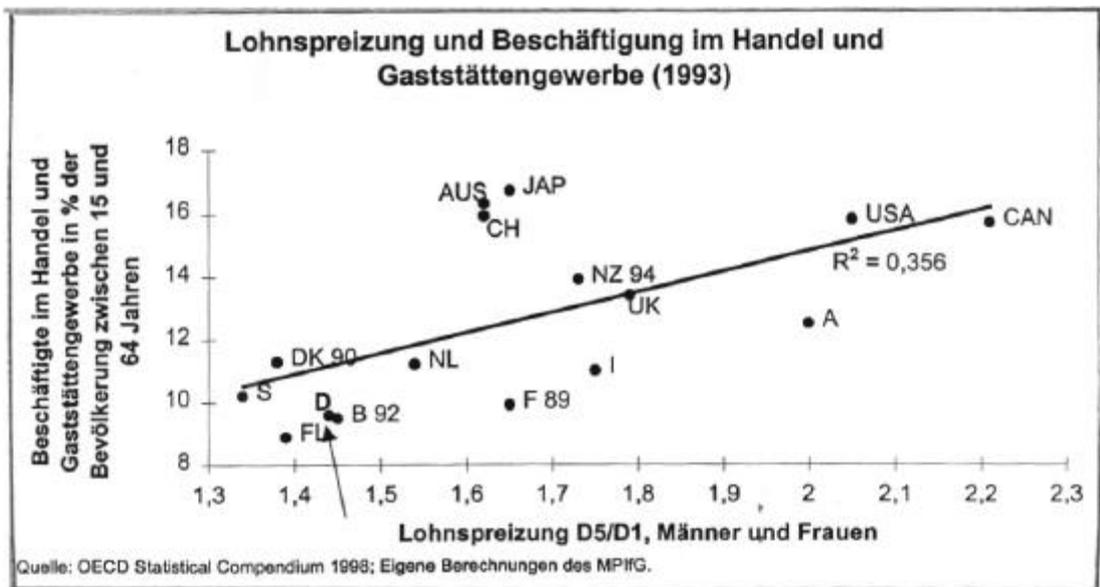


Tabelle 7: Geringfügige Beschäftigung in Deutschland nach unterschiedlichen Datenquellen (in 1000)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Mikrozensus	1524	1562	1502	1459	1426	1725	1913	2221
davon haupttätig	1131	1167	1151	1086	1082	1164	1576	1873
davon nebetätig	393	395	351	373	344	561	337	348
SOEP		3839	3929	4188	4783	5016	5212	5245
davon haupttätig		3068	3185	3215	3764	3888	3925	3988
davon nebetätig		771	744	973	1019	1128	1287	1257
ISG			4453					5633
davon haupttätig			2979					4211
davon nebetätig			1474					1422
IAB/GIK/IFO	2725	2607	2676	3318	3717	3526	3223	3431
IAB-Betriebspanel				2881		3704	3989	3683

Quelle: Zusammenstellung: Helmut Rudolph, IAB-Werkstattbericht Nr. 9, vom 21.6.98, S. 18 sowie aktualisierte Daten für das SOEP, Berechnungen des DIW. Daten für Ost- und Westdeutschland wurden addiert.

Literaturverzeichnis

- Bender, Stefan, Bruno Kaltenborn, Helmut Rudolph und Ulrich Walwei, 1999: „Förderung eines Niedriglohnssektors: Die Diagnose stimmt, die Therapie noch nicht“, *IAB-Kurzbericht*, Nr. 6.
- Bender, Stefan und Helmut Rudolph, 1999: „Kosten eines gestaffelten Zuschusses zu den Sozialversicherungsbeiträgen. Simulation des Zuschußbedarfs auf der Basis des Jahreszeitraummaterials der Beschäftigtenstatistik von 1997“, *IAB-Werkstattbericht*, Nr. 8.
- Bender, Stefan, Helmut Rudolf und Ulrich Walwei, 1999: „Beschäftigungsförderung: Staatliche Zuschüsse zur Sozialversicherung hinter der 630 DM-Grenze? Prüfung eines Teilzeitmodells zur Verbesserung von niedrigen Monatseinkommen“, *IAB-Kurzbericht*, Nr. 8.
- Buslei, Hermann, Viktor Steiner, Felix Brosius, Peter Jacobebbinghaus und Ralf Martin, 1999. Beschäftigungseffekte von Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich. Gutachten im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung. Mannheim: Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW).
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, 1999: „Zuschüsse zu den Sozialversicherungsbeiträgen im Niedriglohnbereich: Wenig zielgerichtet und teuer“, *DIW-Wochenbericht*, Jg. 66, Nr. 27, 499-509.
- Drohse, Petra, 1996: Hausarbeit als Erwerbsarbeit. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B. 3-4, 40-46.
- Drohse, Petra, 1999: Dienstleistungsagenturen. Schlüssel zur Professionalisierung der Hausarbeit?, o.A.O.
- Europäische Kommission, 1999. Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 77/388/EWG hinsichtlich der Möglichkeit, auf arbeitsintensive Dienstleistungen versuchsweise einen ermäßigten Mehrwertsteuersatz anzuwenden. 1999/C 102/10 vom 15. März 1999.

Europäischer Rat, 1999a. Entschließung des Rates zu den beschäftigungspolitischen Leitlinien für 1999. Internetdokument: http://europa.eu.int/comm/dg05/empl&esf/empl99/guide_de.html vom 8. September 1999.

Europäischer Rat, 1999b. Europäischer Beschäftigungspakt. Verstärkte Zusammenarbeit zur Verbesserung der Beschäftigungslage und zur Intensivierung der Wirtschaftsreformen in Europa (Bericht an den Europäischen Rat (Köln) über die Ausarbeitung eines Europäischen Beschäftigungspakts - entsprechend dem Mandat der Wiener Tagung des Europäischen Rates). Presseerklärung Nr. 8705/99 vom 4. Juni 1999. Brüssel.

Gerster, Florian und Ingolf Deubel, 1998. Arbeit muß sich lohnen! - Mainzer Modell für Beschäftigung und Familienförderung -.

Hoffmann, Edeltraud und Ulrich Walwei, 1999: „Zusätzliche Arbeitsplätze für einfache Tätigkeiten gesucht. Überlegungen zu Beschäftigungsmöglichkeiten im Niedriglohnbereich“, *IAB-Werkstattbericht*, Nr. 12.

Kaltenborn, Bruno, 1999a. Effekte auf Fiskus und Arbeitsmarkt eines gestaffelten Zuschusses zu den Sozialversicherungsbeiträgen in Deutschland. Gutachten für das „Benchmarking Committee“ im Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit im Auftrag des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Bonn.

Kaltenborn, Bruno, 1999b: „Fiskalische Effekte und Beschäftigungswirkungen einer degressiven Bezuschussung der Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung. Gutachten im Auftrag des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit“, *IAB-Werkstattbericht*, Nr. 14.

Klein, Martina, 1997: Zwischen Utopie und Anpassung - Perspektiven der Ökonomisierung haushaltsbezogener Dienstleistungen in: Behning, Ute, Das Private ist ökonomisch. Widersprüche der Ökonomisierung privater Familien - und Haushaltsdienstleistungen, 207-214.

Klös, Hans-Peter, September 1999: Neue Arbeitsplätze im Bereich gesellschafts- und personenbezogener Dienstleistungen, Institut der deutschen Wirtschaft,

Köln.

Riphahn, Regina und Klaus F. Zimmermann, 1999. Schaffung von Arbeitsplätzen für Geringqualifizierte. Gutachterliche Stellungnahme im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung. Bonn: Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit.

Saar-Gemeinschaftsinitiative, 1999. Modellversuch zur Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze für Geringqualifizierte.

Saaländisches Ministerium für Wirtschaft und Finanzen, 1999: „Modellversuch zur Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze für Geringqualifizierte: Erläuterungen und Ergänzungen. Schreiben des saarländischen Ministeriums für Wirtschaft und Finanzen an das Bundeskanzleramt vom 19. August 1999“.

Schnur, Peter, Ulrich Walwei und Gerd Zika, 1999: „Lineare oder degressive Senkung der Sozialabgaben: Makroökonomische Aspekte“, *IAB-Werkstattbericht*, Nr. 9.

Thalmaier, Anja und Klaus F. Zimmermann, 1999. Schaffung von Arbeitsplätzen für Geringqualifizierte II. 2. Gutachterliche Stellungnahme im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung. Bonn: Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit.

Weinkopf, Claudia, 1998: Haushaltsbezogene Dienste und Dienstleistungspools in: Klammer, Ute, Christine Ochs, Gudrun Trautwein-Kalms (Hrsg.), (Prekäre) Erwerbstätigkeit von Frauen. Hans-Böckler-Stiftung, Graue Reihe, 33-38.