

Ralf Sitte

Wer nicht genug verdient, dem soll gegeben werden

Subventionierte Niedriglöhne als Innovation in der Beschäftigungspolitik?

Ralf Sitte, geb. 1963 in Wipperfürth, Studium der Politikwissenschaft in Hamburg, war Referent im Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut des DGB und arbeitet derzeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter bei einem Bundestagsabgeordneten.

Bei der Frage, wie man die Arbeitslosigkeit verringern kann, scheint es kein Halten mehr zu geben. Beschäftigungspolitisch beherrscht eine Debatte um Niedriglöhne die Öffentlichkeit.¹ Nach den Arbeitgebern übernahm die Bundesregierung die Konzeption, schließlich fand auch die SPD-Spitze die Idee bedenkenswert, und auch der DGB erwärmt sich bedingt dafür.

Um so besser, mag manche(r) denken, dann geht es ja nicht mehr um das Ob sondern nur noch um das Wie. Bei genauerem Hinsehen wird man jedoch unweigerlich zu dem Schluß kommen: Die berühmten Niedriglöhne gibt es längst, und auch bei den neueren Vorschlägen für Lohnsubventionen klaffen Zielsetzung und absehbare Entwicklung weit auseinander. Innere Widersprüche der Konzepte runden das Bild ab.

Zum Umfang aktueller Niedrigentgelte und -einkommen

Da wären zunächst die Branchen mit niedrigen tariflichen Entgelten. Solche ganz „normalen Arbeitsplätze“ gibt es tatsächlich noch, allerdings werden sie nicht mehr unbedingt auch besetzt. In einigen Branchen wird über abgesenkte Einstiegstarife für Arbeitslose nachgedacht, in Branchen wie der Chemieindustrie gibt es das schon.

Mit Abstrichen gilt das auch beim Outsourcing: Manche Firma und öffentliche Verwaltung (!) senkt ihre Lohnkosten, indem sie innerbetriebliche

¹ Vgl. dazu exemplarisch: Fritz W. Scharpf, Umbau des Sozialstaats: Von der Finanzierung der Arbeitslosigkeit zur Subventionierung niedriger Erwerbseinkommen, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 7/1993, S. 433 ff; derselbe. Wege zu mehr Beschäftigung, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 4/1997, S. 203 ff; Bundesregierung, Bericht der Bundesregierung zur Zukunftssicherung des Standortes Deutschland, in: Bundestags-Drucksache 12/5620; Johannes Mitschke, Bürgergeld für mehr Arbeitsplätze. Die Lohnpolitik im Konflikt zwischen Beschäftigung und Existenzsicherung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 16.12.1995. Zusammenfassende Darstellungen finden sich bei: Bruno Kaltenborn, Modelle der Grundsicherung: Ein systematischer Vergleich, Baden-Baden 1995; Ludwig-Erhard-Stiftung (Hrsg.), Negative Einkommensteuer: Gibt es pragmatische Lösungen?, Bonn 1996. Ein Literaturbericht liegt vor von: Uwe Kress, Die negative Einkommensteuer. Arbeitsmarktwirkung und sozialpolitische Bedeutung, in: MittAB 3/1994: Zur Kritik an diesen Konzepten vgl. u. a.: Gerd Bäcker, Soziale Absicherung bei Arbeitslosigkeit. Soziale Ausgrenzung, Negativsteuer und Grundsicherung (WSI-Diskussionspapier Nr. 18). Düsseldorf, September 1994; Ralf Sitte, Ein Niedriglohnsektor als Ausweg aus der Misere am Arbeitsmarkt?, in: Soziale Sicherheit 6/1996, S. 206 ff.

Dienstleistungen an selbständige Tochterbetriebe oder nach außen vergibt. Die neuen Firmen unterliegen dann nicht mehr dem höheren Tarifniveau des Mutterunternehmens und bezahlen entsprechend geringere Löhne.

Auch mancher Scheinselbständige hat nur deswegen sein Auskommen, weil er keine ausreichende Altersvorsorge betreibt. Zieht man die eigentlich notwendige Altersvorsorge vom aktuellen Einkommen ab, ergibt sich tendenziell ein niedriges Entgeltniveau.

Darüber hinaus bezahlen viele Firmen trotz Tarifbindung faktisch nicht die vorgeschriebenen Löhne. In nicht an Tarife gebundenen Unternehmen spielt die Musik zumeist ohnehin nicht nach der Melodie des Flächentarifs.

Hinzu kommen die auch hierzulande vorhandenen „Mc-Jobs“, also oft nicht an Tarife gebundene oder mit Segen der Tarifparteien niedrig entlohnte einfache Dienstleistungen. Der Sektor einfacher Dienstleistungen ist jedoch nicht auf das Gaststättengewerbe beschränkt. Er ist trotz des Vorwurfs von der „Dienstleistungswüste Deutschland“ viel größer als es den Anschein hat.² Vor allem im Handel und im Reinigungsgewerbe breiten sich die vielfach kritisierten 620-DM-Jobs zu Lasten „normaler“ Beschäftigung aus. Inzwischen wird ihre Gesamtzahl auf über 5 Millionen geschätzt.³

Welche Bedeutung die Niedriglohn-Arbeitsplätze insgesamt inzwischen haben, ist an der „Armut in der Arbeit“ abzulesen: In Westdeutschland verdienten 1992 rund 2 Millionen Vollzeitbeschäftigte - das waren ca. 11 vH - weniger als die Hälfte des Durchschnitts und gelten damit als arm.⁴ Bezogen auf die Haushalte belief sich die Zahl auf 12,5 vH (Ostdeutschland 11,6 vH) für 1995.

Der Bereich der Niedrigeinkommen wird leicht höher mit 60 vH des Äquivalenzeinkommens abgegrenzt.⁵ Nach dem Sozioökonomischen Panel waren davon in Ost- und Westdeutschland jeweils über 21 vH der Privathaushalte betroffen; ihr Anteil hat sich damit binnen 10 Jahren nur geringfügig verändert.⁶

2 Hier wäre zu fragen, ob die vielfältigen Strukturanalysen zur Dienstleistungslücke die hohe Zahl an sozialversicherungsfreien Beschäftigungsverhältnissen berücksichtigt, die in der offiziellen Beschäftigtenstatistik ständig unterzeichnet wird. Hinzu kommt die vom DIW verschiedentlich vertretene Auffassung, daß hierzulande viele produktionsnahe Dienstleistungen nicht dem tertiären Sektor zugeordnet sind, so daß die „Dienstleistungslücke“ z.T. aufgrund unzureichender statistischer Zuordnung „entsteht“. Vgl. Keine Dienstleistungslücke in Deutschland, in: DI W-Wochenbericht 14/19%, S. 221 ff. Anderer Ansicht ist das Institut der deutschen Wirtschaft, das eine Beschäftigungslücke im Bereich einfacher Dienstleistungen von 4,7 Mill. Arbeitsplätzen - vorwiegend in privaten Haushalten - errechnet hat.

3 Vgl. Christiane Ochs, Mittendrin und trotzdem draußen - geringfügige Beschäftigung, in: WSI-Mitteilungen 9/1997, S. 640 ff. Nach einer jüngsten Untersuchung liegt die Gesamtzahl bei rund 5,4 Mill. Vgl. Erwerbsstatistik unterschätzt Beschäftigung um 2 Millionen, DIW-Wochenbericht 38/1997, S. 689 ff.

4 Vgl. dazu mit Quellenverweisen Claus Schäfer, Mit falschen Verteilungs-„Götzen“ zu echten Standortproblemen. Zur Entwicklung der Verteilung in 1995 und den Vorjahren, in: WSI-Mitteilungen 10/1996, S. 597 ff, hier: S. 603 ff.

5 Darin sind neben Erwerbseinkommen auch alle anderen Einkommensarten, insbesondere Transferleistungen, enthalten. Der Begriff weist also über das Niedriglohnsegment hinaus.

6 SOEP-Angaben nach: Zuwanderung vergrößert Einkommensungleichheit und Einkommensarmut in Deutschland geringfügig, in: DIW-Wochenbericht 50/1996, S. 816 ff.

1993 erhielten nach Angaben des Statistischen Bundesamtes rd. 141.000 Haushalte Sozialhilfe - hauptsächlich aufgrund unzureichender Erwerbseinkommen (1988: 79.000). Insgesamt hatten 253.000 Haushalte (das entsprach über 12 vH aller Leistungsfälle außerhalb von Einrichtungen) einen Sozialhilfeanspruch geltend gemacht, obwohl sie über ein Erwerbseinkommen verfügten. Nach einer für die Bundesregierung erarbeiteten Stichprobenanalyse hatten 28 vH der untersuchten Fälle ein auf die Sozialhilfe angerechnetes Einkommen; Nebeneinkommen unterhalb der Anrechnungsgrenzen waren dabei nicht erfaßt.⁷

Auch die Debatte um ein möglicherweise verletztes Lohnabstandsgebot der Sozialhilfe konnte nur aufkommen, weil die Entgelte für einfache Tätigkeiten langsamer angestiegen sind als die grundlegenden Lebenshaltungskosten. So kann weder von Leistungsmissbrauch in signifikanter Höhe gesprochen werden, noch ist das Lohnabstandsgebot - mit Ausnahme der Konstellation einer kinderreichen Familie mit nur einer (gering-)verdienenden Erwerbsperson - verletzt.⁸ Demgegenüber ist die Bundesbank der Auffassung, daß das gegenwärtige Sozialleistungsniveau die Bereitschaft zur Arbeitsaufnahme hemmt, was umgehend den Widerspruch der Bundesregierung zur Folge hatte.⁹ Letztlich „haben arbeitslose Menschen im Durchschnitt einen enormen Arbeitsanreiz“.¹⁰

Niedrigentgelte gibt es also in vielfältiger Hinsicht; und sie sind weitaus zahlreicher, als es die Niedriglohndebatte nahelegt. Darüber hinaus stellen Niedrigeinkommen angesichts ihres seit 10 Jahren nahezu konstanten Anteils von etwa 20 vH der Haushalte keine Ausnahme dar.

Neue Vorschläge für kombinierte Lohn-Transfer-Einkommen

Trotzdem werden neue Niedriglohnkonzepte vorgeschlagen. Mit Schlagworten wie „Kombilohn“ wird seit einiger Zeit über verschiedene Entwürfe nachgedacht, wie niedrige Löhne angeboten werden, die Betroffenen aber trotzdem die wesentlichen Lebenshaltungskosten decken können.

Dazu gehört der Vorschlag, Empfängern von Transfereinkommen größere Beträge als bisher nicht auf ihre empfangenen Sozialleistungen anzurechnen. Neuere Überlegungen in der CDU sehen eine Absenkung der Sozialhilfesätze um 25 vH für arbeitsfähige Leistungsempfänger vor, wobei diese Einbuße durch ein Entgelt aus gemeinnütziger Arbeit ausgeglichen werden soll. Der für die Sozialhilfe zuständige Gesundheitsminister Seehofer hat einen Vorschlag zur Anhebung von Zuverdienstgrenzen bei Bezug von Sozialhilfe

7 Vgl. Bundesministerium für Familie und Senioren (Hrsg.), Hilfen zur Überwindung von Sozialhilfebedürftigkeit, Stuttgart 1994, S. 104 ff.

8 Vgl. dazu Deutscher Gewerkschaftsbund (Hrsg.), Zum Lohnabstandsgebot der Sozialhilfe (Informationen zur Sozial- und Arbeitsmarktpolitik 5/1995), Oktober 1995.

9 Vgl. Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Februar 1996, S. 63 ff. sowie: Bundesministerium für Gesundheit, Rückkehr ins Arbeitsleben lohnt sich auch für Sozialhilfeempfänger, Pressemitteilung vom 16.2.1996.

10 Helga Hackenberg/Gert Wagner, Arbeitsanreize und Arbeitshemmnisse für Sozialhilfeempfänger, in: Wirtschaftsdienst 4/1997, S. 221.

zur Diskussion gestellt. Im Kern zielt dies auf größere Anreize für Teilzeitbeschäftigung, denn die „rentablen“ Zuverdienstgrenzen bleiben auf geringem Niveau: Von jeder dazuverdienten Mark wären 10 Pfennig sowie weitere 30 vH des Eckregelsatzes (ca. 80 DM) bzw. zusätzlich 4 vH pro Kind anrechnungsfrei. Für versicherungsfreie Jobs sollen deutlich schlechtere Bedingungen gelten.¹¹ Damit fielen die effektiven Zusatzeinkünfte einer vierköpfigen Familie bei 1.000 DM Nettoverdienst um etwa 40 DM, bei 1.500 DM um etwa 90 DM und bei 2.000 DM um etwa 140 DM höher aus als nach geltendem Recht.

Vertreter der Arbeitgeberseite - wie BDA-Präsident Dieter Hundt - setzen andere Akzente: Demnach sollen geringere Entgelte je nach erzielter Lohnsumme zwischen 70 und 90 vH auf öffentliche Transfers angerechnet sowie Freibeträge zwischen 50 und 80 DM je nach Person und Familienstand eingeführt werden.¹² Damit könnten also geringe Lohnniveaus durch eine „Sozialhilfe für Erwerbstätige“ aufgestockt werden. Das BDA-Modell ist jedoch systematisch auf Spitzenfreibeträge bei Nettoverdiensten von 1.000 bzw. 1.500 DM angelegt. Es zielt also weniger auf niedrig entlohnte Teilzeitarbeit als vielmehr auf gering entlohnte Vollzeitbeschäftigung ab, zumal die Sozialhilfesätze als zu hoch kritisiert werden.

Die SPD-Spitze plädiert für eine Anhebung des steuerfreien Existenzminimums, favorisiert eine Umwidmung bzw. die Subventionierung der Sozialversicherungsbeiträge bei einfachen Dienstleistungen.¹³ Neuerdings schlägt sie eine „Prüfung“ vorübergehend ergänzender Einkommenszuschüsse bei Arbeitsaufnahme von Sozialhilfeempfängern vor, ohne daß Geringverdiener neu in die Sozialhilfe hineinwachsen bzw. Kommunen zusätzlich belastet werden sollen.¹⁴ Entsprechende Möglichkeiten existieren bereits. Eine Erwerbstätigkeit kann nach § 18 Abs. 5 Bundessozialhilfegesetz (BSHG) während sechs Monaten degressiv gestaffelt bezuschußt werden;¹⁵ bei Vollzeitarbeit im ersten Monat bis zur Höhe des Regelsatzes für einen Haushaltsvorstand. Aktuell sind das ca. 530 DM. Demnach zielt der SPD-Vorschlag auf gleichbleibende bzw. länger andauernde Zuschüsse ab. Konzeptionell bewegt sich diese Überlegung nahe am Seehofer-Vorschlag erhöhter Freibeträge - mit einem zentralen Unterschied: es bliebe bei einer zeitlich befristeten Subvention, deren Auszahlung an Tarif entgelte gekoppelt werden kann.

11 Vgl. Wolfgang Lohmann, Neue Antworten erforderlich. Neue Wege aus der Langzeitarbeitslosigkeit, in: Gesellschaftspolitische Kommentare 11/1997, S. 7 ff.

12 Vgl. Arbeitgeberpräsident Hundt: Mehr Arbeitsanreize und Arbeitsplätze durch neues Kombieinkommen, in: Presse-Information der BDA 26/1997.

13 Vgl. dazu: SPD-Fraktion, Förderung der Beschäftigung in privaten Haushalten durch Dienstleistungsgutscheine und Dienstleistungsagenturen (Antrag), in: Bundestags-Drucksache 13/5135.

14 So die Beschlußfassung des Hannoveraner Parteitag vom Dezember 1997 (in Ermangelung einer gedruckten Fassung, vgl. ersatzweise: www.spd.de/parteitag/beschluss/inno_44.html). Ursprünglich war eine nur hälftige Anrechnung von Zuverdiensten bei Sozialhilfebezug in Anlehnung an die Arbeitslosenhilfe vorgesehen. Vgl. dazu den Leitantrag „Innovationen für Deutschland“ des SPD-Parteivorstandes für den Parteitag im Dezember 1997, abgedruckt in: SPD-Presseservice 354/1997, S. 20.

15 Darüber hinaus kann nach § 18 Abs. 4 BSHG im Einzelfall auch der einstellende Arbeitgeber bezuschußt werden.

Durch die geplante Umwidmung von passiven Lohnersatzleistungen in Rentenversicherungsbeiträge bei einfachen Dienstleistungen würde - fiskalisch kostenneutral - eine Lohnsubvention eingeführt. Die Kosten trügen die Beitragszahler zur Arbeitslosenversicherung, soweit nicht der Bundeszuschuß erhöht würde oder sonstige Komplementärmittel aufgestockt würden. Im Ergebnis hätte man eine subventionierte Beschäftigung, deren Angebotsfähigkeit auf dem Markt letztlich aus Beitragsmitteln stammt. Das gilt allerdings auch für die „klassischen“ Arbeitsangebote des zweiten Arbeitsmarktes. Für den einzelnen sind letztere jedoch zeitlich begrenzt, erstere hingegen nicht. Es käme also zur Dauersubvention.

Das Arbeitgebermodell bewegt sich dagegen systematisch auf eine Art Negativsteuer zu. Damit werden aber nicht nur deutlich geringere Entgelte wieder angebotsfähig - ohne eine parallele Senkung der Bedarfssätze würde der Kreis der Anspruchsberechtigten auf Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz ansteigen.¹⁶ Interessant ist an dem Vorschlag, daß es um Empfänger von Sozialhilfe geht, bei denen aus neoliberaler Sicht zumeist argumentiert wird, diese stünden in ihrer Mehrheit dem Arbeitsmarkt gar nicht zur Verfügung. Tatsächlich summierten sich die Sozialhilfeempfänger mit den Hauptursachen Arbeitslosigkeit bzw. unzureichendes Erwerbseinkommen im Jahr 1993 aber auf 40 vH der Leistungsempfänger.¹⁷ Damit erkennt die Arbeitgeberseite indirekt an, daß Leistungsbezug bzw. Arbeitslosigkeit keineswegs aufgrund „zu üppiger“ Transferleistungen fortbesteht.

„Neue“ Lohnsubventionen helfen den Problemgruppen am Arbeitsmarkt nicht weiter

Die SPD-Prüfoption wie auch der aus der CDU stammende Vorschlag stellen im Kern nur eine Weiterentwicklung verschiedener Lohnsubventionen dar, die durch jüngere Reformen der Sozialhilfe und des Arbeitsförderungsgesetzes bereits Realität sind. Befristete Nichtanrechnung von Einkommen, Einarbeitungszuschüsse, degressiv gestaffelte Lohnkostenzuschüsse bei Einstellung von Langzeitarbeitslosen werden schon länger angeboten, aber nicht eben massenhaft nachgefragt. Ähnlich verhalten entwickelt sich die Inanspruchnahme neuerer Instrumente (Eingliederungsvertrag, Einstellungs- und Eingliederungszuschüsse). Vor allem ist die Zunahme der (Langzeit-)Arbeitslosigkeit von Personen mit niedriger Qualifikation nicht verhindert worden. Generell läßt sich beobachten, daß Zuschüsse an die Betroffenen letztlich nur eine finanzielle Brückenfunktion wahrnehmen, ohne die Eingliederungschancen auf Dauer zu verbessern, und daß die Zuschüsse an Arbeitgeber ohne weitere Bedingungen nicht selten in Mit-

16 Vgl. dazu: Gerd Bäcker/Walter Hanesch, Kombi-Lohn: Kein Schlüssel zum Abbau der Arbeitslosigkeit!, in: WSI-Mitteilungen 10/1997, S. 701 ff.

17 Vgl. zu Umfang, Struktur und Entwicklung des Sozialhilfebezugs aufgrund von Arbeitslosigkeit die Angaben in: Bundesregierung, Armut in der Bundesrepublik Deutschland (Antwort auf eine Große Anfrage der SPD), in: Bundestags-Drucksache 13/3339.

nahmeeffekte münden bzw. den Problemgruppen am Arbeitsmarkt letztlich nicht weiterhelfen.¹⁸

In diesem Kontext darf nicht übersehen werden, daß die - durch die jüngste Reform des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) - nochmals verschärften Zumutbarkeitskriterien für arbeitslose Leistungsempfänger bereits eine Tendenz zu Niedriglöhnen enthalten. Demnach muß ein Arbeitsloser ab siebenmonatigem Leistungsbezug auch Arbeitsplätze annehmen, deren Entlohnung nur bei der Höhe der Lohnersatzleistung selbst liegt. Bei einem ledigen Arbeitslosenhilfeempfänger wären das 53 vH des letzten Nettoentgelts. Nach einer Fortbildungsmaßnahme ist bei Arbeitslosigkeit der anschließende Lohnersatz auf drei Monate begrenzt. Eine Aufzehrung des Qualifikationsschutzes im Zeitablauf gab es auch vorher schon; allerdings war der zeitliche Verlauf deutlich langsamer angelegt. Bei Sozialhilfe kommt es zur Kürzung um 25 vH und mehr, wenn angebotene Arbeiten nicht angenommen werden.

Insgesamt ist mit stärkerer Konkurrenz um die wenigen offenen Stellen und dadurch mit einer verschärften Selektion unter den Arbeitslosen zu rechnen. Soweit „benachteiligte Gruppen“ in stärkerem Umfang Eingliederungsmaßnahmen besetzen, werden die besser qualifizierten bzw. jüngeren Arbeitslosen durch die neuen Zumutbarkeitskriterien die „Standards“ bei der Besetzung freier Stellen anheben. Wahrscheinlich ist auch, daß Eingliederungsmaßnahmen tendenziell auf „besser vermittelbare“ Personen konzentriert bleiben. Das gilt auch für die neuen Instrumente, da die Arbeitgeber sich „ihre“ Arbeitslosen vielfach aussuchen können.

Die verschärften Zumutbarkeitskriterien verstärken damit angesichts der anhaltend hohen Massenarbeitslosigkeit die Tendenz, eher höher qualifizierte Arbeitslose für (relativ) unterwertige Beschäftigung anzustellen. Gering qualifizierte Personen bzw. Arbeitslose ohne Berufsabschluß haben damit das Nachsehen. Ihre Vermittlungsaussichten auf dem Arbeitsmarkt geraten unter zusätzlichen Druck, denn der Bedarf an solchen Arbeitskräften ist rückläufig. Zwischen 1976 und 1991 sind rund 3 Mill. entsprechende Arbeitsplätze verlorengegangen. Von 1991 bis 1995 beträgt der Rückgang eine weitere Million. Der Strukturwandel hält also an, und ein Ende ist nicht abzusehen: Bis zum Jahr 2010 dürfte noch einmal zwischen einem Drittel und der Hälfte abgebaut werden.¹⁹

Da die „Unqualifizierten“ aber den größten Anteil der Langzeitarbeitslosen stellen und Erwerbsmöglichkeiten im Bereich niedriger Qualifikationen generell an Bedeutung verlieren, bedarf es zusätzlicher Maßnahmen, um Arbeitsplätze für geringe Qualifikationen entweder wieder marktfähig zu

18 Vgl. Hackenberg/Wagner, *Arbeitsanreize*, S. 223; Vgl. auch die Ergebnisse eines Bremer Integrationsprojekts für Langzeitarbeitslose, denen sowohl Basisqualifikationen wie psychosoziale Betreuung angeboten wurden. Die Quote der anschließend dauerhaft Beschäftigten lag unter 20 vH (Günter Scharf u. a., *Wege in die Wiederbeschäftigung. Empirische Ergebnisse über eine Reintegrationsmaßnahme für Arbeitslose*, in: WSI-Mitteilungen 12/1995, S. 785 ff).

19 Vgl. Manfred Tessaring, *Langfristige Tendenzen des Arbeitskräftebedarfs nach Tätigkeiten und Qualifikationen in den alten Bundesländern bis zum Jahr 2010*, in: MittAB 1/1994, S. 5 ff.

machen bzw. deren Abbau zu begrenzen. In diesem Kontext sind die jüngsten Initiativen für Kombilöhne angelegt: Kommt es infolge der veränderten Zumutbarkeitskriterien zur Anhebung qualifikatorischer Standards, sind solche völlig neuen Tätigkeitsmöglichkeiten unerlässlich.

Das Ergebnis ist verblüffend: Verschärfte Zumutbarkeitskriterien und gekürzte Lohnersatzleistungen forcieren den Strukturwandel auf dem Arbeitsmarkt und zwingen quasi dazu, im Bereich einfacher Qualifikationen Entgelte nach unten anzupassen sowie gleichzeitig Sozialleistungen für Niedriglöhne auszuweiten, um die zwangsläufig eingeschränkten Vermittlungschancen nachträglich wieder anzuheben. Der Sozialabbau wirkt hier wie Abwärtsspirale und Teufelskreis in einem.

Das Niedriglohnsegment ist bereits besetzt

Bei alledem wird - zumindestens im Hinblick auf die Subventionierung von niedrig entlohnten Teilzeitjobs - übersehen, daß dieses Niedriglohnsegment bereits besetzt ist: Schwarzarbeit ist vielfach und 620-DM-Jobs sind per definitionem Teilzeitarbeit. Im Hinblick auf die „Wettbewerbsfähigkeit“ dieser Arbeiten ist es unerheblich, ob Steuern bzw. Sozialversicherungsbeiträge offiziell oder illegal nicht abgeführt werden. Tatsache ist, daß die gesparten Abgaben dazu dienen, die Kosten der Arbeit- bzw. Auftraggeber gegenüber den Marktpreisen zu senken.

Schwarzarbeit wird aber nur verrichtet, weil die Anbieter allenfalls geringe Abschläge gegenüber dem „normalen Nettolohn“ hinnehmen. Die Nachfrage wird also nur bedient, weil die „Arbeitnehmer“ nicht schlechter wegkommen.

Das gilt auch für die 620-DM-Jobs: Es sind vielfach die Arbeitnehmer, die von den gesparten Abgaben profitieren. Die Arbeitgeber müssen eine pauschale Lohnsteuer von etwa 20 vH des Entgelts zuzüglich Kirchensteuer und Solidarzuschlag abführen, soweit die Arbeitgeber dies nicht auf die Arbeitnehmer abgewälzt haben. Wären diese Jobs sozialversicherungspflichtig, käme das den Arbeitgeber nicht teurer, denn dann müßte er Sozialbeiträge von ca. 20 vH tragen. Bei gleichem Bruttoentgelt bliebe nur den Arbeitnehmern deutlich weniger auf dem Konto: Sie müßten nun Lohnsteuer und Sozialabgaben zahlen.²⁰

Natürlich funktioniert das jeweils nur, weil die Arbeitnehmer in vielen Fällen anderweitig sozial abgesichert sind. Fiskalisch ist das jedoch eine Milchmädchenrechnung, denn der Sozialversicherung entgehen Einnahmen, während die Betroffenen in der Regel Leistungsansprüche geltend machen können. Tatsächlich wäre bei einer Versicherungspflicht selbst nach Auskunft der Bundesregierung tendenziell mit Nettomehreinnahmen zu rechnen.²¹

20 Hierbei ist unterstellt, daß die Grenzen für Geringverdienste angepaßt werden, so daß die Beschäftigten die Hälfte der Sozialbeiträge zu tragen haben. Lohnsteuer fällt überdies nur an, wenn die Einkünfte insgesamt das steuerbefreite Existenzminimum übersteigen.

21 Das gilt zumindestens für die Kranken- und Pflegeversicherung, während Be- und Entlastung in der Rentenversicherung (mit Ausnahme der inzwischen aber reduzierten Rehabilitationsleistungen) etwa ausgeglichen wäre, Vgl. die Antwort des Part. Staatssekretärs Werner Tegtmeier auf Anfragen der Abgeordneten Sigrun Löwisch, abgedruckt in: Bundestags-Drucksache 13/8396, hier: S. 32.

Leidtragende sind die Beitragszahler, so daß sich aus Wettbewerbsgründen ein Verdrängungsautomatismus in Richtung auf die sozialversicherungsfreie Beschäftigung ergibt. Angesichts der ungebrochenen Zunahme solcher Beschäftigungsverhältnisse bei abnehmender Bedeutung des Normalarbeitsverhältnisses läßt sich dieser Verdrängungseffekt inzwischen kaum mehr bestreiten. Während sich sozialversicherungsfreie Tätigkeiten bzw. Schwarzarbeit dazu eignen, Normalbeschäftigung in billige Teilzeitarbeit aufzuspalten, erlaubt die Umwidmung einer bisher abhängigen in scheinselfständige Tätigkeit oder durch Outsourcing eine Fortsetzung der bestehenden Vollzeitarbeit zu geringeren Kosten. Zumindestens für die 620-DM-Jobs wird dieser Effekt inzwischen auch in der CDU anerkannt. Allerdings sperrt sich insbesondere die FDP nach wie vor gegen eine Änderung der Rechtslage.

Weshalb wehren sich aber gerade die Arbeitgeber dagegen, die 620-DM-Jobs sozialversicherungspflichtig zu machen? Käme es dazu, müßten sie mit Forderungen nach höheren Bruttolöhnen rechnen, um die abgabenbedingten Nettolohnverluste der Beschäftigten auszugleichen. Kommt es nicht zu diesen „Lohnanhebungen“, ist in manchen Fällen mit vermehrter Schwarzarbeit zu rechnen. Werden die Löhne angehoben, ergeben sich höhere Arbeitskosten, was sich in höheren Preisen oder einer geringeren Rentabilität niederschlagen würde. Das bedeutet aber nicht, daß die Wettbewerbsfähigkeit der Anbieter leiden würde, denn dieser Kostendruck entsteht für die Arbeitgeberseite generell. Anders formuliert: Die Kosten gleichen sich an die der Anbieter von Normalarbeit wieder an, so daß deren Wettbewerbsfähigkeit wiederhergestellt würde.

Allerdings sollte nicht übersehen werden, daß entsprechende Preiserhöhungen die Wettbewerbsfähigkeit von Branchen mit einem hohen Besatz an 620-DM-Jobs gegenüber anderen Dienstleistungen beeinträchtigen könnte. Zu nennen sind vor allem das Reinigungs-, Hotellerie- und Gaststättengewerbe sowie die Zeitungsausträger. Es ist jedoch fraglich, ob deren Dienste bei Preisanhebungen tatsächlich weniger nachgefragt würden.

Abbau von 620-DM-Jobs bei Ausbau von subventionierter Beschäftigung?

Wie aber passen Forderungen nach Einschränkungen der 620-DM-Jobs mit solchen nach Subventionen bei Niedriglohnjobs zusammen? Sozialversicherungsfreie Beschäftigung ist im Kern eine subventionierte Beschäftigungsform. Die Sozialbeiträge entfallen faktisch, während Leistungsansprüche nur theoretisch nicht entstehen. Diese Beschäftigungsform unterliegt nur der Einschränkung, daß sie gesetzlich auf Teilzeittätigkeiten beschränkt ist. Sozialhilfe „on the Job“ à la Schäuble und Seehofer tendiert in diese Richtung, wobei unterstellt werden kann, daß die angestrebten höheren Frei-

*

beträge 620 DM nicht erreichen. Andernfalls könnten 620-DM-Jobs einfach für Leistungsempfänger geöffnet werden.

Damit müßte also ein unter 15 Stunden pro Woche liegender Teilzeitrahmen geschaffen werden, der allerdings so zu bemessen wäre, daß er auf der Kostenseite nicht in Konkurrenz zu den 620-DM-Jobs tritt. Oder man begrenzt die sozialversicherungsfreie Beschäftigung (etwa mit Quoten) und öffnet die dabei wegfallenden Tätigkeiten durch höhere Freibeträge für Arbeitslose. Beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitisch wäre dadurch aber nichts gewonnen: Soweit die vormalig sozialversicherungsfreie Beschäftigung nicht in Schwarzarbeit abgedrängt wird, dürften bisherige arbeitslose Nur-Leistungsempfänger die vormaligen 620-DM-Kräfte bloß ersetzen.

Die jüngere Erfahrung lehrt zudem, daß legal subventionierte Beschäftigung nur in engen Grenzen gegen Schwarzarbeit wirksam ist. Durch die Einführung des Haushaltsscheckverfahrens sollte die steuerliche Begünstigung des Arbeitgebers den Differenzbetrag zwischen den „schwarz“ eingesparten Abgaben ausgleichen und die Beschäftigungsverhältnisse legalisiert werden. Tatsächlich ist die Steuerersparnis aber für den Normalverdienerhaushalt immer noch zu gering.²² Über das Haushaltsscheckverfahren ist bestenfalls mit einigen Hundert legal(isiert)en Stellen zu rechnen: „Zum Erreichen des Ziels, in privaten Haushalten für mehr Beschäftigung zu sorgen, hätten auch die vorhandenen Verfahren genutzt werden können“.²³

Die von der Politik vorgeschlagene Abschaffung bzw. Einschränkung der 620-DM-Jobs bei gleichzeitiger Ausweitung subventionierter Teilzeitbeschäftigung für Empfänger von Transferleistungen bedeutet letztlich also nur eine Umschichtung, aber keine Nettoentlastung des Arbeitsmarktes oder der öffentlichen Haushalte: Positiv gewendet, mag sich dadurch am ausgefransten unteren Ende der Tariflandschaft eine gewisse Ordnung wiederherstellen lassen. Negativ gewendet, würde sich der Sozialstaat von Beitragsausfällen der 620-DM-Jobs entlasten, um sie anschließend in Form aktivisch gewendeter Lohnersatzleistungen wieder zu verausgaben.

In gewissem Sinne könnte es zwar gelingen, mit derzeit für passiven Lohnersatz ausgegebenen Mitteln „Arbeit statt Arbeitslosigkeit zu finanzieren“; allerdings geschähe dies um den Preis eines privaten zweiten Arbeitsmarktes, der unweigerlich auf die Standards des ersten Arbeitsmarktes zurückwirken würde.

Beschäftigungspolitisch wären Lohnsubventionen ein Rückschritt

Das gilt vor allem für die Kombilohn-Variante des BDA-Präsidenten Dieter Hundt: Zwar ist das Konzept nicht auf Teilzeitbeschäftigung

22 Vgl. Knut Emmerich, Wann rechnet sich die Haushaltshilfe?, IAB-Kurzbericht 4/1997; Ralf Sitte, Rückkehr der Dienstboten? Der begrenzte Nutzen von Lohnsubventionen bei einfachen Dienstleistungen, in: Sozialer Fortschritt 8/1997, S. 183 ff.

23 Thomas Krämer, Förderung der Beschäftigung in Privathaushalten, in: Die Betriebskrankenkasse 7/1997, S. 311.

beschränkt, zumal Wirtschaftsvertreter eine Versicherungspflicht für 620-DM-Jobs ablehnen und dadurch keine „Konkurrenz“ entstünde. Der Niedriglohnsektor würde über das derzeit tariflich bzw. gesetzlich Mögliche hinaus erweitert. Es wird aber auch kein spezielles Tätigkeitsfeld für unqualifizierte Arbeitslose geschaffen, denn Hundt fordert darüber hinaus, den Bezug von Arbeitslosengeld zu verkürzen und die Arbeitslosenhilfe mit der Sozialhilfe zusammenzuführen.

Angesichts des eingeschränkten Berufs- bzw. Qualifikationsschutzes durch die neuen Zumutbarkeitskriterien in der Arbeitslosenversicherung würde dies die Konkurrenz höher qualifizierter Arbeitsloser gegenüber Kräften mit niedriger oder fehlender Qualifikation noch begünstigen. Die faktisch vorhandene „Arbeitspflicht zu jeder Bedingung“ würde durch diese Strategie noch untermauert: Entgelte auch unterhalb des Existenzminimums (Sozialhilfe!) müßten angenommen werden; die Arbeitgeber könnten jedoch angesichts der günstigeren Ansprüche auf Transferleistungen die Tarife gegenüber aktuellem Niveau senken. „Kombilohn und drastische Tarifsenkung sind also zwei Seiten einer Medaille“.²⁴

Bemerkenswert ist an alledem, daß ein solcher privater zweiter Arbeitsmarkt gegenüber dem Öffentlichen zweiten Arbeitsmarkt offenbar deutlich konsensfähiger ist. Während öffentliche Arbeitsbeschaffung wegen des subventionierten Charakters dieser Tätigkeiten stets kritisiert worden ist, wird ein dauerhaftes Subventionssegment in der privatisierten Variante nun als sinnvoll ausgegeben.

Aufgrund der zurückhaltenden Inanspruchnahme von Vergabe-ABM, Lohnsubventionen in Form von Einarbeitungszuschüssen u. ä. - also von Instrumenten, die auf eine befristete Zuschußgewährung an einstellungsbereite Arbeitgeber abzielen - rücken nun die Arbeitslosen als Adressaten in das Blickfeld. Die Subvention des Betroffenen gab es zwar auch bisher schon; diese Zahlungen waren aber zeitlich befristet. Folgerichtig erweitert sich die Perspektive auf Dauersubventionen - im Gegensatz zu Kürzungen bei individuell befristeten Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik (wie z.B. der Senkung der anerkennungsfähigen Bemessungsgrundlage für ABM auf 80 vH).

Fiskalisch besteht zwischen dem ursprünglichen öffentlichen und dem nun geplanten privaten zweiten Arbeitsmarkt aber kaum ein Unterschied, da die öffentliche Beschäftigungsförderung hohe Selbstfinanzierungsquoten für sich geltend machen kann, so daß ihr effektiver Subventionsbedarf begrenzt ist. Demgegenüber sind die Befürworter der privatisierten Variante bisher jeden Beleg für einen höheren Einspareffekt in den öffentlichen Haushalten schuldig geblieben.

Erschwerend kommt hinzu, daß mit der aktiven Arbeitsmarktpolitik - im Gegensatz zum privatisierten zweiten Arbeitsmarkt - Qualifikationen ver-

24 Johannes Steffen, Bündnis für Billiglöhne, in: Sozialismus 10/1997, S. 40.

mittelt werden, so daß sich die Vermittlungsfähigkeit der Betroffenen in „ordentliche“ Beschäftigung verbessert. Davon kann bei subventionierten Niedriglohnjobs keine Rede sein. Damit wird zugleich der Anspruch der aktiven Arbeitsmarktpolitik aufgegeben, über eine Verbesserung der individuellen Qualifikation eine Integration in eine dauerhafte, sich selbst tragende Beschäftigung zu erreichen. Tendenziell würde die Masse der Unqualifizierten bzw. aus anderen Gründen schwer vermittelbaren Arbeitslosen damit beschäftigungspolitisch „aufgegeben“.

Weitere Aspekte wider die Niedriglohneuphorie

Es ist auch unwahrscheinlich, daß über solche Kombilöhne Armut verhindert werden kann. Tatsächlich kombiniert die BDA-Konzeption Niedriglöhne mit abgesenkten Sozialhilfesätzen;²⁵ je nach Ausgestaltung würden die höheren Zuverdienste durch geringere Regelsätze aufgezehrt. Zudem haben die Sozialhilfeträger bereits erklärt. Kombilöhne dürften nicht zur Ausweitung der Leistungsberechtigten bzw. -ausgaben führen.

Darüber hinaus stellt sich die Frage, warum auf der einen Seite ein Lohndumping durch Ausländer per Entsendegesetz und allgemeinverbindlichem Tarifvertrag verhindert, aber zugleich ein Lohndumping durch Inländer überhaupt erst eröffnet werden soll. Angesichts der Erfahrungen mit ausländischen Werkvertrags- und Entsendearbeitnehmern ist absehbar, wie sich offiziell abgesenkte bzw. durch Transferzahlungen im nachhinein wieder aufgestockte Niedrigentgelte auf diesen Arbeitsmarktsegment auswirken würden.

Es bestehen zudem begründete Zweifel an der vielfach beschworenen Dienstleistungslücke, die es nur zu füllen gelte. Am Beispiel der Pflegeversicherung zeigt sich, daß die Prognose von 300.000 zusätzlichen Arbeitsplätzen nicht eingetreten ist, obwohl den Nutznießern keine oder nur geringe eigene Kosten entstehen. Nach Angaben des Bundesarbeitsministeriums ist die Zahl festangestellter Vollzeitkräfte von 1993 bis 1996 um 75.000 gestiegen. Um wieviel die geringfügige Beschäftigung hier angewachsen ist, wird nicht angegeben.²⁶

Schließlich führt auch eine partielle Befreiung von Sozialversicherungsbeiträgen in der „tarifneutral“ angelegten Variante von Dienstleistungsagenturen bzw. -pools letztlich nicht weiter: Die absehbare Kostenentlastung ist zu gering, um mit Schwarzarbeit und versicherungsfreier Beschäftigung bei Nachfragern mit mittlerem Einkommen konkurrieren zu können.

Erfahrungen aus Großbritannien und den USA zeigen zugleich, daß Niedriglöhne - mit oder ohne gesetzlichem Mindestlohn bzw. Negativsteuer -

25 DIHT-Präsident Hans Peter Stihl etwa hält den Weg über den Kombi-Lohn für sinnvoll, um darüber den „tabuisierten Bereich“ des Sozialniveaus aufzubrechen (vgl. „Tabus aufbrechen“, Interview mit Stihl, in: Wirtschaftswoche 41/1997, hier: S. 30).

26 Vgl. Pflegeversicherung: Positive Zwischenbilanz vorgelegt, in: Sozialpolitische Informationen 9/1997.

Armut in der Arbeit gerade nicht verhindern. Diese Philosophie scheint vielmehr an Grenzen gelangt, wie der Streik bei United Parcel Service zeigt. Hier war die Gruppe der im Vergleich zu Vollzeitkräften auch relativ schlechter entlohnten Teilzeitarbeiter in den Ausstand getreten, um gegen das fortgesetzte Sozialdumping bei ständig steigenden Unternehmensgewinnen vorzugehen. Inzwischen „gilt der Streik als Wendepunkt, an dem ein bißchen mehr Gerechtigkeit für die am schlechtesten bezahlten Arbeitskräfte in den unsichersten Jobs ausgehandelt wurde“.²⁷

Schlußendlich würden subventionierte Niedriglöhne als Konservierung bzw. Entschleunigung des virulenten Strukturwandels zu Lasten einfacher Arbeitsplätze wirken. Solche Überlegungen aus einem nominell stets subventionskritischen und wettbewerbsorientierten Umfeld zu hören, ist weniger überraschend als erhellend.

Aus beschäftigungspolitischer Sicht könnten solche Kombilöhne einen Zeitgewinn bedeuten - sie sind jedoch ein Kurieren am Symptom, beschäftigungspolitisch passiv angelegt und lösen daher das Problem nicht, zumal sich die Perspektiven der Betroffenen nicht durchgreifend verbessern würden. Selbst fiskalisch kann nicht ohne weiteres mit Nettoeinsparungen gerechnet werden. Im Kern würde der Lohnersatz nur durch Lohnzusatz ersetzt. Das gilt zwar auch für eine verstetigte aktive Arbeitsmarktpolitik - diese erweist sich aufgrund der Vermittlung zusätzlicher Qualifikationen als zielgerichteter. Sie müßte jedoch durch Beschäftigungspolitik - insbesondere Arbeitszeitpolitik – ergänzt werden. Es macht letztlich aber keinen Sinn, einen Mix aus aktiver Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik durch eine passive und kurzsichtige Strategie chronischer Lohnsubventionen zu ersetzen.

27 Verena Lücken, Arger im Paradies. Nach dem Streik: Die Wiederentdeckung der Arbeiter, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 26.8.1997.