



Benchmarking-Gruppe

IG Metall: Stellungnahme zum Zwischenbericht der Arbeitsgruppe "Benchmarking"

I. Vorbemerkung

Die Arbeitsgruppe "Benchmarking" hat im Rahmen des "Bündnisses für Arbeit" am 10.5. 99 der Steuerungsgruppe Eckpunkte eines Konzeptes zur Subventionierung niedrig entlohnter Arbeit sowie flankierende Maßnahmen vorgelegt. Es besteht die Gefahr, dass die Gewerkschaften in der öffentlichen Debatte unter Druck gesetzt werden, welchen Beitrag - im Sinne einer Zustimmung zu Niedriglohnkonzeptionen - sie zur angeblichen Reduzierung der Arbeitslosigkeit zu leisten bereit sind. Anzumerken ist, dass die Gewerkschaften - im Gegensatz zu anderen arbeitsmarktpolitischen Akteuren - ein Interesse am Abbau der Arbeitslosigkeit haben. Ihre Handlungsbedingungen verbessern sich bei einer Verringerung der "Reservearmee", die bereit ist, zu fast jedem Preis ihre Arbeit zu verrichten. Den Gewerkschaften kann aber nicht nur an einer quantitativen Ausweitung der Arbeit gelegen sein, sondern sie müssen gleichzeitig auch qualitative Standards definieren (Humanisierung der Arbeitswelt, Vollbeschäftigung neuen Typs ...). Unter dieser Maßgabe sind die in der Benchmarking-Arbeitsgruppe entwickelten Grundsätze und Maßnahmen auf ihre Beschäftigungswirksamkeit und ihre Auswirkung auf die Qualität von Arbeit zu untersuchen. Damit geht die Prüfung struktureller Auswirkungen auf die Sozialsysteme einher.

II. Das Konzept der Arbeitsgruppe "Benchmarking"

Die Arbeitsgruppe "Benchmarking" skizziert in einem ersten Schritt in von ihr sogenannten Prämissen, dass in der Bundesrepublik Deutschland eine erhebliche Beschäftigungslücke im Bereich "personenbezogener Dienstleistungen" bestünde. Diese Dienstleistungen seien niedrig produktiv und folglich niedrig entlohnt. In einem zweiten Schritt benennt die AG Benchmarking internationale Entwicklungen, denen sie zumindest zum Teil Vorbildfunktion für mögliche Umstrukturierungen in der Bundesrepublik Deutschland zuzuschreiben. Um die

angeblich bestehende Dienstleistungslücke zu schließen, schlägt die AG Benchmarking sodann eine vollständige Subventionierung der Sozialversicherungsbeiträge bis zu einer noch zu bestimmenden Einkommensgrenze vor. Ab dieser Grenze sollen die Sozialversicherungsbeiträge degressiv bis zu einer weiteren Grenze subventioniert werden. Gerüchteweise ist von 1500,- DM bzw. 2800,- DM monatlich die Rede. Allerdings soll sich die Höhe der Subventionierung letztlich an der Höhe des Stundenlohns und nicht des Monatslohns orientieren. Die Subventionierung soll nach Auffassung der Benchmarking Arbeitsgruppe durch einige Maßnahmen (Unterstützung von kommerzieller Arbeitsvermittlung und von Zeitarbeit, Verschärfung der Zumutbarkeitsregelungen, Neuorganisation der Schnittstelle von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe, Maßnahmen, die Auswirkungen des Konzeptes auf das Tarifvertragssystem unterbinden, Verbesserte Maßnahmen zur Gründung von kleineren Dienstleistungsunternehmen) flankiert werden. Die vorliegende Stellungnahme orientiert sich im wesentlichen anhand der Gliederung des Zwischenberichtes der Arbeitsgruppe "Benchmarking".

III. Anmerkung zu den Prämissen der Arbeitsgruppe "Benchmarking"

Richtig ist, dass in der Bundesrepublik Deutschland eine beträchtliche Anzahl gering qualifizierter Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer existiert. Richtig ist auch, dass "erfolgreichste Qualifizierungspolitik herkömmlicher Art" nicht geeignet sein wird, einer "beträchtlichen Anzahl" dieser Betroffenen im gegenwärtigen Beschäftigungssystem wieder Arbeit zu verschaffen. Dieses spricht nicht gegen herkömmliche Qualifizierungspolitik, sondern ist ein Ausdruck dessen, dass die Gesamtanzahl der vorhandenen Arbeitsplätze nicht ausreichend ist. Allein über Qualifizierungspolitik sind die Probleme des Arbeitsmarktes nicht zu lösen. Die zweite Prämisse, nämlich dass die notwendige und erstrebenswerte Eingliederung in den Arbeitsmarkt vermehrte Beschäftigungsmöglichkeiten auf niedrigem Produktivitäts- und damit niedrigen Bruttolohnniveau erfordere, ist äußerst umstritten. Seit Jahren ist ein stetiger Wegfall von Arbeitsplätzen für Geringqualifizierte in der Bundesrepublik Deutschland zu konstatieren. Dies wird unter anderem durch Untersuchungen belegt, denen zufolge die unteren Lohngruppen in den Tarifverträgen nicht oder kaum belegt sind. Schon deswegen ist die folgende Prämisse, dass im Saldo

zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten für gering qualifizierte Arbeitnehmer nicht in weltmarktexponierten Kernsektoren des industriellen Sektors entstehen - also dort kein Beschäftigungsaufbau für Geringqualifizierte möglich wird - im wesentlichen nachvollziehbar. Allerdings ist die Prämisse, dass die Erweiterung der Beschäftigungsmöglichkeiten für Geringqualifizierte eine Expansion des Dienstleistungssektors und insbesondere des Sektors "niedrig produktiver personeller Dienstleistungen" erfordere, unzutreffend. Bereits die pauschale Unterteilung in Industrie und Dienstleistung ist problematisch. Umstritten ist bereits, ob und inwieweit tatsächlich eine Dienstleistungslücke besteht. Denn in immer höherem Maße werden systemische Leistungen abgefordert, die eine dienstleistungs- und eine industrielle Komponente aufweisen. Teile dieses Dienstleistungsbereiches werden in der Bundesrepublik Deutschland statistisch dem industriellen Sektor zugeschlagen. Auch der "reine" Dienstleistungsbereich ist keineswegs als Bereich für Geringqualifizierte anzusehen. Denn die personellen Dienstleistungen erfordern zumeist eine hohe Qualifikation. Richtig ist zwar, dass beispielsweise der Pflegebereich niedrig entlohnt ist, gleichwohl bedarf es im Regelfall keiner geringeren Qualifikationen, als beispielsweise im Bereich der industriellen Facharbeit. Die vergleichsweise geringere Lohnhöhe dürfte eher auf mangelnde gewerkschaftliche Durchsetzungsfähigkeit als auf objektiv geringere Qualifikationsanforderungen zurückzuführen sein. Das zentrale Problem für die Gründung neuer Dienstleistungsunternehmen besteht weder im Lohn-, Steuer- noch Abgabenniveau in der Bundesrepublik Deutschland. Kleine Unternehmen haben eher Probleme gegenüber größeren Unternehmen, Preisdiktate u.ä. hinnehmen zu müssen. Dies kann ein Ansatz für eine Entlastung sein. Die in der nächsten Prämisse enthaltene These, dass der Produktivitätszuwachs Ursache der Arbeitslosigkeit sei, ist zu pauschal. Sie legt nahe, dass das einzige Mittel zur Vermeidung des Arbeitsplatzabbaues in der Senkung der Produktivität liegt. Tatsächlich könnte eine hohe Arbeitsproduktivität auch dazu genutzt werden, mehr Beschäftigung (z.B. Arbeitsumverteilung mit entsprechendem Lohnausgleich) herzustellen. Eine Ursache der Arbeitslosigkeit ist somit das Umgehen mit dem Produktivitätszuwachs und nicht der Produktivitätszuwachs schlechthin.

IV. Anmerkungen zum Teil "internationale Entwicklungen" des Zwischenberichtes

In der Tat sind - wie auch die Benchmarking Arbeitsgruppe annimmt - Wirkungsannahmen im Hinblick auf einzelne arbeitsmarkt- und steuerpolitische Maßnahmen empirisch nur schlecht zu belegen. Dies lässt sich dadurch erklären, dass makro-ökonomische Prozesse diese Einzelmaßnahmen überlagern. Z.B. dürfte die Geldpolitik stärkere Auswirkungen auf die Beschäftigungsmöglichkeiten Geringqualifizierter haben, als eine einzelne arbeitsmarktpolitische Maßnahme. Dies spricht für die These, dass nur im Rahmen eines beschäftigungspolitischen Gesamtkonzeptes auch gering qualifizierte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wieder in Lohn und Brot kommen können. Zutreffend ist auch, dass unter dem Begriff der Aktivierung in den letzten Jahren in einzelnen Ländern neue Maßnahmen eingeleitet worden sind, die insbesondere die "Eigenverantwortung von Leistungsempfängern" betonen, Zumutbarkeitsschwellen senken und die Sanktionen gegenüber Leistungsempfängern verschärfen. Dass diese Maßnahmen kausal für einen sozialpolitisch akzeptablen Beschäftigungsaufbau gewesen sein sollen, ist nicht zu belegen: Mit Blick auf das Ausland wurde auch in der Bundesrepublik Deutschland eine Verschärfung der Sanktionsmittel sowie der Voraussetzungen, unter denen Arbeit angenommen werden muss, durchgeführt. Beispielhaft seien hier nur die Abschaffung der Zumutbarkeitverordnung (die noch einen gewissen Berufsschutz enthalten hatte) und deren Ersetzung im Rahmen des SGB III durch gesetzliche Bestimmungen, die ausschließlich auf die Einkommenshöhe zielen, genannt. Genauso sei auf die Diskussion um die Sozialhilfe verwiesen. Offensichtlich ist, dass diese Maßnahmen kein Beitrag zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit gewesen sind. Die Abschaffung des Berufsschutzes dürfte sogar eher zur Verdrängung Geringqualifizierter geführt haben, weil höher qualifizierte gezwungen werden können, niedriger qualifizierte Tätigkeiten wahrzunehmen. Richtig ist weiterhin die Beobachtung, dass vielfach Skepsis gegenüber einem öffentlich finanzierten "Zweiten Arbeitsmarkt" besteht. Dieser Skepsis wird in der Bundesrepublik Deutschland auch durch die BDA Ausdruck verliehen. Aus ordnungspolitischen Gründen werden beispielsweise Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen weitgehend abgelehnt. Im Widerspruch hierzu steht allerdings, dass Kombilohn-Konzepte - die ebenfalls eine nicht-marktkonforme Subventionierung von Arbeit beinhalten - von der BDA befürwortet werden. Die Beobachtung, dass ein Vorrang der Vermittlung (vor anderen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen) nicht nur in der Bundesrepublik Deutschland - dort ist dieser Vorrang bereits heute im SGB III geregelt

und kommt auch durch die .ca 2,6 Millionen Vermittlungen der Arbeitsämter im Jahre 1998 zum Ausdruck - auch in anderen Ländern besteht, ist zutreffend. Qualifizierungsmaßnahmen stärker an den jeweiligen Arbeitsplatz zu binden ist ebenfalls zweckmäßig. Hier wäre lediglich zu diskutieren, wer diese Qualifizierung zu finanzieren hat. Treffend analysiert ist ebenfalls, dass die Politik der sog. Aktivierung häufig mit Veränderungen in der Sozialpolitik einhergeht, sog. Abhängigkeitsfallen aufzulösen. Dem liegt die Auffassung zugrunde, dass das Sozialsystem derzeit so gestaltet ist, dass ein Großteil der Sozialleistungsbezieher kein Interesse an der Aufnahme einer Tätigkeit entwickeln können, weil dies sogar zu Einbußen gegenüber dem Bezug der Sozialleistungen führen könnte, zumindest aber Arbeit sich nicht lohnt. Diesem angeblichen Problem soll über unterschiedliche Modelle (geringere Anrechenbarkeit von Hinzuverdiensten zu Sozialleistungen, Kombilöhne, negative Einkommenssteuer ...) abgeholfen werden. Indessen ist für die Bundesrepublik Deutschland keineswegs empirisch belegt, dass z.B. eine Armutsfalle im Bereich der Sozialleistungen bestünde. Gerade in den letzten Jahren sind sogar die Hinzuverdienstmöglichkeiten, z.B. im Bereich des Arbeitslosengeldes, ausgeweitet worden. Erinnert sei auch an die Saisonarbeitnehmerhilfe für Arbeitslosenhilfebezieher (vielen eher als Spargelstecherzuschuß geläufig), die durch das 2. SGB III - Änderungsgesetz auch auf die Bezieherinnen und Bezieher von Arbeitslosengeld ausgeweitet werden soll. Hinzuweisen ist auf die ordnungspolitische Bedeutung dieses Vorgehens. Damit wird ein Trend zur Lohnsenkung durchgesetzt. Denn es gibt keinen Stundenlohn mehr, für den es sich nicht lohnen würde, zu arbeiten weil man hierdurch mehr hat, als ohne Arbeit. In einer weiteren These greift die Arbeitsgruppe "Benchmarking" die Lohnnebenkostendebatte auf. Die sog. gesetzlichen Lohnnebenkosten werden in einigen Ländern von vielen politischen Kräften als Hinderungsgrund für die Zunahme von Beschäftigung - insbesondere im Dienstleistungsbereich - angesehen. Ökonomisch betrachtet sind Lohnnebenkosten Bestandteile des Lohns. Insgesamt liegt der These von der angeblich notwendigen Senkung der Lohnnebenkosten die unzutreffende Auffassung zugrunde, dass eine Lohnsenkung zu mehr Beschäftigung führt. Schließlich behinhalten Lohnnebenkosten die Aufwendungen von Lohnfortzahlung im Krankheitsfall über Sozialversicherungsbeiträge bis hin zu Urlaubs- und Weihnachtsgeld. Es handelt sich um Lohnbestandteile, die in sozialen Kämpfen der

letzten Jahrzehnte mühsam durchgesetzt werden mussten. Auch die Diskussion, dass das Anwachsen der Schwarzarbeit auf die angeblich so hohen Lohnnebenkosten verbunden sei, ist nicht neu. Sogenannte Schwarzarbeit unterscheidet sich von sozialversicherungspflichtiger Arbeit u.a. dadurch, dass letztgenannte teurer ist, da Abgaben an die Sozialversicherung zu entrichten sind; ebenso wie das Einkommen aus legaler Erwerbsarbeit - im Gegensatz zur sog. Schwarzarbeit - versteuert wird. Mithin ist es immer billiger Schwarzarbeit statt legaler Arbeit durchzuführen. Ökonomisch können beide Typen nur dann gleichgestellt werden, wenn man jegliche Steuern und Abgaben auf Erwerbsarbeit entfallen lässt. Eine kollektive Absicherung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern wäre auf diesem Wege aber nicht einmal mehr in Ansätzen möglich. Dies zeigt, dass der Problematik allein mit ökonomischen Mitteln nicht beizukommen ist. Vielmehr müssen auf unterschiedlichen Ebenen (Sozialversicherung, Arbeitsschutzbehörden, Polizei ...) Maßnahmen ergriffen werden, die Schwarzarbeit nicht nur verbieten, sondern tatsächlich verhindern. All diese Maßnahmen werden nur dann Erfolg zeitigen, wenn eine gesellschaftliche Kultur durchgesetzt wird, die soziale Absicherung wieder als einen Wert begreift und Hinterziehung von Steuern und Sozialabgaben ächtet. Zu untersuchen, in welchen Ländern die Akzeptanz sozialer Sicherung höher ist als in der Bundesrepublik Deutschland und wie dies auf die Bundesrepublik Deutschland übertragen werden könnte, wäre eine sinnvolle Aufgabe.

V. Zur Diskussion eines Freibetrages bei den Sozialabgaben

Die Überlegungen der Benchmarking-Arbeitsgruppe zur Subventionierung der Sozialversicherungsbeiträge sind konsequent. Leider gehen sie aber konsequent in die falsche Richtung. Der Subventionierungstatbestand knüpft an einen niedrigen Stundenverdienst. Selbst eine hochqualifizierte Tätigkeit, die wegen der Marktbedingungen niedrig entlohnt wird, ist subventionsfähig. Eine nähere Zielgruppenorientierung oder eine Befristung der Maßnahme ist nicht vorgesehen. Das heißt, es handelt sich um Subventionierung mit der Gießkanne. Eine solche Maßnahme stellt eine Umverteilung zu Lasten der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer dar. Sozialversicherungsbeiträge werden paritätisch finanziert. Demgegenüber liegt der Anteil der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer am Steueraufkommen bei deutlich über 50 %. D.h., eine Ersetzung von Beitragsmitteln durch Steuermittel ist verteilungspolitisch

inakzeptabel. Etwas anderes könnte insoweit nur gelten, wenn die Substitution aus neu aufzubringenden Steuermitteln erfolgt, die nicht überwiegend Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer belasten. Richtig ist, dass durch die Subventionierung von Sozialversicherungsbeiträgen Arbeiten für betroffene Arbeitnehmer attraktiv würden, die unter den bestehenden Bedingungen nicht attraktiv sind. Hierbei dürfte es sich aber oftmals um tariflich nicht regulierte, unzumutbare Arbeit handeln; wobei es sicherlich eine gesellschaftliche Frage ist, welche Arbeit als unzumutbar angesehen wird und welche nicht. - Die Benchmarking-Arbeitsgruppe scheint hier kaum Grenzen zu kennen, wie sich aus den Ausführungen zur Zumutbarkeitsregelung ergibt (hierzu im Einzelnen bei Zumutbarkeitsregelung). Das Setzen auf die Marktkräfte und deren Einsatz als "Suchmaschine" erscheint in diesem Konzept widersprüchlich, da man zum einen die flächendeckende Subventionierung von Arbeitsverhältnissen und zum anderen die Verschärfung von Zumutbarkeitsregelungen wohl kaum als "marktkonform" betrachten kann.

VI. Zu den flankierenden Maßnahmen

Zu den aktivierenden Methoden der Arbeitsvermittlung werden Maatwerk und Zeitarbeit als Beispiele benannt. Kommerzielle Zeitarbeit, die dann ja wohl nichts anderes ist als Leiharbeit, ist von den Gewerkschaften bisher immer abgelehnt worden. Sie scheint bisher auch eher als Instrument zur Umgehung arbeitsrechtlicher Schutzvorschriften und als der Zerschlagung gewerkschaftlicher Interessenvertretungsstrukturen geeignet gewesen zu sein, denn als Mittel der Arbeitsvermittlung. Etwas anderes kann sicherlich für sozialverträgliche Zeitarbeit, z.B. nach dem Startmodell gelten. Maatwerk basiert darauf, Provision für vermittelte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu zahlen. Dies dürfte zu Selektionseffekten führen (weil es sich für die kommerzielle Arbeitsvermittlung lohnt, die leichter Vermittelbaren gegenüber den schwieriger zu Vermittelnden vorzuziehen), die dem sozialstaatlichen Auftrag der Arbeitsvermittlung entgegenstehen. Angemessen wäre es eher die für Provisionszahlungen zur Verfügung stehenden Mittel für die Erhöhung der Vermittlerzahl bei der Bundesanstalt für Arbeit zu verwenden. Zudem fordert die Benchmarking-Arbeitsgruppe verbesserte (Implementation der) Sanktionsmöglichkeiten gegen Empfänger von Sozial- und Arbeitslosenhilfe, die die Annahme niedrig bezahlter Arbeit ablehnen; ein solcher Vorschlag ist kontraproduktiv, er verstößt

zumindest gegen die in Art. 12 GG normierte Freiheit der Berufswahl und je nach Ausgestaltung auch gegen Art. 9 GG (Tarifautonomie) sowie letztlich - soweit es an das sozio-kulturelle Existenzminimum geht - auch gegen Art. 1 GG. Je stärker Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gezwungen werden können, auch niedrig bezahlte Arbeit anzunehmen, desto verheerender sind die Folgen für das Lohnniveau. Die Höhe der Lohnersatzleistungen und sonstigen Sozialleistungen sowie die noch vorhandenen Regelungen im Bereich der Zumutbarkeit stellen neben den Tarifen den effektivsten Schutz für das Lohnniveau dar. Aus diesem Grunde hatten sich Gewerkschaften auch gegen die Verschlechterung der Zumutbarkeitsregelungen im Rahmen des Arbeitsförderungsreformgesetz ausgesprochen. Solche Maßnahmen verschleiern überdies, dass das tatsächliche Problem der Arbeitslosigkeit nicht im mangelnden Arbeitswillen der Betroffenen zu suchen ist. Ein weiteres Anliegen der Arbeitsgruppe ist die arbeitsplatzbezogene Qualifizierungspolitik zur Förderung der Mobilität von Arbeitnehmern in gering-produktiver Beschäftigung. Diese Forderung ist im Grundsatz nicht zu beanstanden. Unbestritten ist in der Tat, dass Qualifizierung und Arbeit ineinander greifen sollten und es auch ein Beitrag zur Motivation der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer darstellt, wenn sich die Anforderungen an die eigene Qualifikation aus der konkreten Arbeit ableitet. Fraglich ist allerdings, wer dieses zu bezahlen hat. Bisher war betriebliche Qualifikation Aufgabe der Unternehmen. Zur weiteren Anreizung solcher Maßnahmen wären aber beispielsweise auch überbetriebliche Umlagefonds denkbar, die aus den Unternehmen gespeist werden, um so einen Anreiz zu schaffen mehr Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu qualifizieren ohne unmittelbar den gesamten Kostenanteil tragen zu müssen. Ferner fordert die Benchmarking-Arbeitsgruppe eine neue Organisation der Schnittstelle von Arbeitslosen und Sozialhilfe sowie eine weitere Dezentralisierung der Arbeitsmarktpolitik. Bereits durch das SGB III sind Entscheidungsmöglichkeiten auf die Arbeitsämter verlagert und damit eine Dezentralisierung ermöglicht worden. Darüber hinaus wäre darüber nachzudenken, ob nicht die bisher bestehende Hilfe zum Lebensunterhalt durch eine Einbettung einer bedarfsorientierten Mindestsicherung in die Arbeitslosenversicherung weitgehend ersetzt werden könnte. Zu befürchten steht aber, dass der Arbeitsgruppe etwas ganz anderes, nämlich die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe vorschwebt. Dieses wäre strikt abzulehnen. Zum einen, weil das Leistungsniveau der Arbeitslosenhilfe für die Betroffenen oftmals

besser ist, als das der Sozialhilfe (höhere Bedürftigkeitsgrenze, Anknüpfung an das Lohnersatzleistungsprinzip ...). Zum anderen, weil Arbeitsmarktpolitik aus einem Guß nur dann möglich ist, wenn passive Leistungen (z.B. die Arbeitslosenhilfe) und aktive Leistungen (z.B. ABM) in einer Hand liegen. Sonst kommt es zu Verschiebeparkplätzen. Wie bereits ausgeführt, hat eine angestrebte sog. Freibetragslösung erhebliche negative Auswirkungen für die gewerkschaftliche Vertretung und Organisierung und für das System der Tarifverträge. Zum einen erscheint es fraglich, ob die Einführung eines Mindestlohnes (so die Arbeitsgruppe) der Tarifautonomie förderlich ist. Ein gesetzlicher Mindestlohn dürfte in den unteren Lohngruppen Tarife weitgehend überflüssig machen, es sei denn er ist so niedrig angelegt, dass er dann wiederum seiner eigenen Schutzfunktion nicht gerecht werden könnte. Insoweit dürfte hier ein Zielkonflikt bestehen. Zum anderen dürfte im Bereich der degressiven Subventionierung jede Tarifierhöhung doppelt schwierig durchsetzbar sein, weil die Erhöhung des Bruttolohnes gleichzeitig mit dem Wegfall von Subventionen verbunden ist. Um also eine spürbare Nettolohnerhöhung durchzusetzen, müsste die Bruttolohnerhöhung ungleich höher ausfallen, als dies nach heutigen Maßstäben der Fall wäre. Schlussendlich fordert die Arbeitsgruppe verbesserte Maßnahmen zur Förderung der Gründung kleiner und mittlerer Unternehmen im Dienstleistungssektor. Hiergegen bestehen grundsätzlich keine Einwände, allerdings darf dieses Ziel nicht als Vorwand für Lohnsenkungen für Arbeitnehmer bzw. Steuer- und Abgabensenkungen für solche Unternehmen missbraucht werden.

VII. Weitere Kritikpunkte aus gewerkschaftlicher Sicht

Ob überhaupt objektiv, im Sinne eines Unterschiedes im Vergleich zu anderen Ländern, eine Lücke bei weiteren personenbezogenen Dienstleistungen besteht, ist fraglich. Zudem beinhaltet der Begriff "Lücke" eine normative Wertung, die nahelegt, dass im Falle eines objektiv bestehenden Unterschiedes dieser ausgeglichen werden müsse. Bezogen auf die Bundesrepublik Deutschland ist derzeit aber nicht von der immer wieder eingeforderten Dienstleistungskultur auszugehen. Zu thematisieren wäre überdies, ob eine solche politisch erstrebenswert ist. Wenn die Rahmenbedingungen so gesetzt werden, dass personenbezogene "einfache Dienstleistungen" gefördert werden sollen, dann scheint dies eher in Richtung Schuhputzer-Gesellschaft zu gehen als dahin, eine menschengerechte Perspektive für alle zu finden.

Es ist davon auszugehen, dass das Subventionierungsvolumen, sollte es überhaupt Effekte zeitigen, erheblich sein müsste. Dies bisherigen Einnahmen der Sozialversicherung belaufen sich auf über 600 Mrd. DM im Jahr. Das heißt, beispielsweise die volle Subventionierung lediglich eines Zehntels dieser Einnahmen, würde bereits mehr als 60 Mrd. DM im Jahr erfordern. Die letztlich entstehenden Kosten sind davon abhängig, ob zusätzliche (nicht subventionierte) sozialversicherungspflichtige Arbeit entsteht. Hinzu kommt, dass das Modell umso teurer wird, je erfolgreicher es ist. Untersuchungen des IAB über die Senkung der Sozialversicherungsbeiträge lassen im Hinblick auf die Beschäftigungswirkung erhebliche Skepsis aufkommen. Zudem liegt der Theorie von der beschäftigungswirksamen Senkung der sog. Lohnnebenkosten die Auffassung zugrunde, dass Lohnsenkung (Sozialversicherungsbeiträge sind ökonomisch betrachtet nichts anderes als Lohnbestandteile) zur Schaffung neuer Arbeit dienlich sei. Die Entwicklung der Lohnquote der letzten Jahre belegt das Gegenteil. Die Mitnahme- und Verdrängungseffekte dürften erheblich sein, da eine Absenkung der Bruttolöhne (wegen der Nettosubvention) die betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vordergründig erst einmal kaum berührt. Bereits deswegen dürften die Umverteilungseffekte nicht zu unterschätzen sein. Eine Modifikation des Modells, die dazu führt, dass die bestehenden Tarifstrukturen unberührt bleiben, erscheint nicht denkbar. Beispielsweise ließe ein gesetzlicher Mindestlohn die Tarifautonomie nicht unberührt. Liegt dieser weit unter den bisherigen tariflichen Regelungen, ist er weitgehend wirkungslos. Liegt er aber über den untersten Tarifgruppen, könnte aus Sicht betroffener Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer keine unmittelbare Notwendigkeit mehr bestehen, sich gewerkschaftlich zu organisieren. Zudem stünde ein relativ hoher Mindestlohn im Widerspruch zum erklärten Ziel, niedrige Löhne zu fördern.

VIII. Von der Arbeitsgruppe "Benchmarking" diskutierte Alternativen

Die in der Arbeitsgruppe "Benchmarking" erörterte Alternative zum bisher dargestellten Beitragssubventionsmodell - nämlich die klassische Arbeitsmarktpolitik - ist diesem vorzuziehen. In der Tat sind klassische Mittel der Arbeitsmarktpolitik wesentlich zielgenauer. Gerade die Zielgenauigkeit ist eine Forderung, die sowohl die alte als auch die neue Bundesregierung immer wieder in den Vordergrund gestellt hat. Die von der Benchmarking-Arbeitsgruppe gegen die klassische Arbeitsmarktpolitik ins Feld geführte

Kritik greift zum Teil überhaupt nicht, bzw. kann zum anderen Teil durch gesetzliche Änderungen aufgenommen werden: Die Benchmarking-Arbeitsgruppe kritisiert, dass die personelle Begrenzung von Fördermaßnahmen zu Problemen horizontaler Gerechtigkeit zwischen früheren Leistungsempfängern und Personen, die zu vergleichbaren Einkommen Arbeit aufgenommen haben, ohne vorher Leistungsempfänger gewesen zu sein, führt. Ferner wird die Gefahr der Substitution von nicht-geförderten durch geförderte Arbeitnehmer benannt. Das skizzierte Gerechtigkeitsproblem ist nicht gegeben. Der Sinn der Subventionierung im Wege von Lohnkostenzuschüssen besteht gerade darin eine Reintegration in den regulären Arbeitsmarkt zu erwirken. Geprüft werden müsste lediglich, ob über steuerfinanzierte Zuschüsse auch diejenigen im höheren Maße solche Förderhilfen bekommen sollten, die vorher nicht entsprechende Beiträge an die Bundesanstalt für Arbeit entrichtet hatten (Ausweitung des Kreises der Anspruchsberechtigten). Das Problem der Substitutionseffekte ist nicht ganz von der Hand zu weisen. Zwar existieren - je nach konkreter Maßnahme unterschiedlich - spezifische gesetzliche Voraussetzungen, z.B. der Zusätzlichkeit oder aber der Beschränkung auf bestimmte Gruppen, gleichwohl zielen diese Maßnahmen vielfach nicht auf die Schaffung zusätzlicher Arbeit, sondern auf die Reintegration bestimmter Gruppen in den regulären Arbeitsmarkt. Eine sektorale Begrenzung wird gerade mit dem Argument vorgenommen, dass eben in bestimmten Sektoren durch Mittel des sog. Zweiten Arbeitsmarktes keine Verdrängung im regulären Arbeitsmarkt stattfindet. Zumindest für weite Teile in den neuen Bundesländern aber auch für strukturschwache Gebiete in den alten Ländern ist einigermaßen offensichtlich, dass das Problem nicht in erster Linie in der Verdrängung regulärer Arbeit besteht, sondern vielmehr durch aktive Arbeitsmarktpolitik auch durch Steigerung der Nachfrage und Kombination der Arbeitsmarkt- mit Strukturpolitik Wachstumsimpulse gegeben werden. Die Kritik an der Befristung von Modellversuchen ist nicht nachvollziehbar. Befristete Modellversuche haben die Funktion, ihre Wirksamkeit überprüfen zu lassen. Demgegenüber erweckt die Konzeption der Benchmarking-Arbeitsgruppe den Eindruck, der Gesellschaft einen ordnungspolitisch mit erheblichen Auswirkungen befrachtetes Konzept von heute auf morgen überstülpen zu wollen, ohne gleichzeitig über Evaluationen die Wirkung der vorgeschlagenen Maßnahmen zu prüfen und evtl. Maßnahmen zu revidieren. Bevor die Arbeitsgruppe beispielsweise weitergehende Konzepte zur Verschärfung der Zumutbarkeit entwickelt, sollte

sie erst einmal die beschäftigungspolitische Wirkung der letzten Verschärfung der Zumutbarkeitsregelungen im Rahmen des AFRG darlegen. Sofern die Arbeitsgruppe eine nennenswerte Aufstockung der bestehenden für Arbeitsmarktpolitik aufgewandten Mitteln aus finanziellen Gründen für nicht denkbar hält, muss ihr entgegengehalten werden, dass der finanzielle Aufwand, den sie mit einem flächendeckenden Subventionsmodell hat, weit über dem liegt, der durch eine Aufstockung der Mittel für aktive Arbeitsmarktpolitik entstünde; der im Haushalt der Bundesanstalt für dieses Jahr veranschlagte Bundeszuschuß beläuft sich beispielsweise auf ca 11 Milliarden DM. Richtig an der Kritik der Benchmarking-Arbeitsgruppe bleibt lediglich, dass allein mit Mitteln der Arbeitsmarktpolitik weder eine signifikante Reduzierung der Massenarbeitslosigkeit noch eine signifikante Reintegration Geringqualifizierter in den regulären Arbeitsmarkt möglich sein wird. Eine solche These stellt allerdings auch kein Arbeitsmarktpolitiker auf.

IX. Alternativen aus gewerkschaftlicher Sicht

Neben der Weiterführung bestehender Maßnahmen wäre zum ersten daran zu denken, diese finanziell aufzustocken und ihre Qualität zu verbessern. Zum zweiten bedarf es einer stärkeren Anreizung beschäftigungswirksamer Arbeitszeitverkürzung (Subventionierung - ggfls. befristet und degressiv - bei individueller und kollektiver Arbeitszeitverkürzung, Altersteilzeit, Rente mit 60, Sabbaticals, Jobrotationsmodelle...), um Arbeit umzuverteilen. Die Schaffung neuer Arbeit als "offensiv" zu bezeichnen und Konzepte der Arbeitsumverteilung als "defensiv", wie dies die Arbeitsgruppe "Benchmarking" tut, erscheint bei einer realen Arbeitsplatzlücke von .ca sieben Millionen fehl am Platze. Es gilt diese Maßnahmen zu kombinieren. Zum dritten benötigen wir darum die Entwicklung eines Sektors öffentlich geförderter Beschäftigung, der gesellschaftlich notwendige Arbeit verrichtet, diejenigen beschäftigt, die mittelfristig nicht (mehr) im privaten Sektor beschäftigt werden, tariflich geregelt ist, aus Steuer- und Abgabemitteln finanziert wird und Tätigkeitsfelder, die nicht den Feldern der klassischen öffentlichen Beschäftigung entspricht beinhaltet. Zudem bedarf es viertens stärkerer betriebsnaher Qualifizierung (finanziert über Arbeitgeberumlagen). Gleichwohl werden auch diese Maßnahmen nicht ausreichend sein, um Beschäftigung im allgemeinen und Beschäftigung von Geringqualifizierten im besonderen im gebotenen Umfang durchzusetzen. Hierfür bedarf es eines beschäftigungspolitischen

Gesamtkonzeptes, das die Umverteilung bestehender Arbeit und die Schaffung neuer Arbeit ermöglicht und deren Komponenten in den unterschiedlichen Arbeitsgruppen des Bündnis für Arbeit sowie in der Tarifpolitik eine Rolle spielen. - Ein solches Gesamtkonzept, das neue Arbeit fördert, hätte auch eine Sogwirkung auf die Geringqualifizierten. Dies zeigt sich auch im unmittelbaren Vergleich unterschiedlicher Arbeitsamtsbezirke. Dort, wo die Arbeitslosigkeit insgesamt niedrig ist, ist auch die Arbeitslosigkeit Geringqualifizierter besonders niedrig. Die Arbeitsmarktpolitik für die fehlende Umsetzung eines solchen Gesamtkonzeptes verantwortlich zu machen und statt dessen ihre weitgehende Ersetzung durch flächendeckende Subventionen mit der Gießkanne zu fordern - auf nichts anderes läuft das Konzept der Benchmarking-Arbeitsgruppe hinaus - ist aberwitzig.

Stand: 19. Mai 1999