

Stellungnahme im Rahmen der Anhörung des Sozialausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtages zum Thema "Arbeitsmarkt"

Dem Ausschuss liegen zwei Anträge vor, ein Antrag der FDP (Drs. 15 / 1497) und ein Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (Drs. 15 / 1494). Beide Anträge betreffen den sog. Niedriglohnbereich mit der Zielsetzung, die Sozialversicherungsbeiträge und damit die Lohnnebenkosten in diesem Bereich zu senken.

Unter Einbeziehung frauenrelevanter Gesichtspunkte im Hartz-Konzept wird dazu wie folgt Stellung genommen:

Die **an den Faktor Arbeit gebundene Finanzierung der sozialen Sicherung** in Deutschland (Beiträge von Arbeitgebern und Arbeitnehmern im Rahmen einer gesetzlichen Versicherung) **wirkt bekanntlich allgemein als Blockade für die Entwicklung neuer** (sozial gesicherter) **Arbeitsplätze, insbesondere aber im Bereich personenbezogener Dienstleistungen**. Dabei handelt es sich um teilweise hoch qualifizierte Arbeitsplätze im Bereich der Kinderbetreuung und der Pflege / Betreuung von Alten, Kranken und Behinderten, aber auch um relativ niedrig qualifizierte Hilfstätigkeiten im Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen, Haus- und Gartenarbeiten, kleine Reparaturen etc.

Anders als im Bereich der industriellen Produktion oder auch bei unternehmensbezogenen Dienstleistungen (I & K -Technologien) ist eine Kostenrationalisierung durch Investitionen oder auch durch die Verlagerung der Arbeiten in sog. Billiglohnländer bei den personenbezogenen Dienstleistungen kaum möglich, weil die Leistungen hier und jetzt erbracht werden müssen und sehr lohnintensiv sind. Sie sind deshalb für den Verbraucher teuer und verheißen für gewerbliche Anbieter dennoch nur geringe Gewinne. Für Arbeitslose bieten die Jobs im Niedriglohnbereich wegen der hohen Lohnnebenkosten zudem meist wenig Anreize zur Arbeitsaufnahme, weil der Nettolohn die Sozialleistungen kaum übersteigt, teilweise auch darunter liegt.

Der Ausbau von für die Verbraucher kostenlosen Angeboten solcher Dienstleistungen im staatlichen Sektor auf der anderen Seite scheint angesichts der derzeit gegebenen finanziellen Situation der öffentlichen Haushalte in Deutschland kaum denkbar. Darauf deuten die neuerlichen Diskussionen um eine Erhöhung der Beiträge auch für die Pflegeversicherung hin, wobei die Leistungen, die von der Pflegeversicherung gedeckt werden, insbesondere im ambulanten Bereich, äußerst unzulänglich sind. Angesichts der demografischen Entwicklungen steuert Deutschland deshalb in galoppierendem Tempo auf einen nicht mehr nur auf

einzelne Regionen beschränkten "Pflegerotstand" hin, von den Defiziten im Bildungssystem (z.B. Ganztagsbetreuung) ganz zu schweigen..

Auswege in dieser Situation sind entweder die Schwarzarbeit oder die Nicht-Erledigung. Die Schwarzarbeit entlastet den Arbeitgeber von den hohen Arbeitgeberleistungen für das soziale Sicherungssystem und auch von der damit verbundenen Bürokratie (!). Ihr Umfang wird inzwischen auf 16 % des Bruttoinlandsproduktes (= ca. 350 Mrd. EURO) im Jahr geschätzt. Dem sozialen Sicherungssystem gehen damit Beiträge in großem Umfang verloren. Die Arbeitnehmer andererseits verbleiben in einer sozial ungesicherten Situation. Die Kosten ihrer sozialen Sicherung (Sozialhilfebedürftigkeit und Altersarmut) werden auf künftige Zeiten und Generationen verlagert. Die Folgen von "Nicht-Erledigung" notwendiger Betreuungsleistungen hat u.a. die PISA-Studie für den Bereich (ganztägiger) Kinderbetreuung offen gelegt. Alte Menschen verkümmern ohne die notwendige Pflege und Betreuung.

Vor diesem Hintergrund wurden in der Bundesrepublik Deutschland im sog. "Bündnis für Arbeit" auf Bundesebene schon seit mehreren Jahren verschiedene **Modelle der staatlichen Subventionierung der Sozialversicherungsbeiträge im Niedriglohnbereich** erörtert, teilweise auch umgesetzt (z.B. das Mainzer Modell, das eine nur arbeitnehmerseitige Förderung vorsieht). Berechnungen einschlägiger Wirtschaftsinstitute (zuletzt das DIW mit einem Gutachten für das nordrhein-westfälische Arbeitsministerium im Mai 2002) haben ergeben, dass duale Fördermodelle (arbeitgeber- wie auch arbeitnehmerseitig) zur vollen (!) staatlichen Subventionierung aller Sozialversicherungsbeiträge Förderbeträge von bis zu 73.000 EURO /Jahr je neu geschaffenen Arbeitsplatz erforderlich machen und damit für den Staat kaum bezahlbar sind. Der staatliche Finanzierungsaufwand steht jedenfalls in einem nicht vertretbaren Verhältnis zur Zahl der damit geschaffenen Arbeitsplätze.

Mit ihrem Konzept sog. **Minijobs - eingeschränkt auf den Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen** (Haushaltshilfen, Kinderbetreuung etc.) - und den **Ich- bzw. Familien-AG's** - hat die **Hartz-Kommission** der Diskussion um die Förderung des sog. Niedriglohnbereichs neuen Auftrieb gegeben.

Für Minijobs ist die Erweiterung der Beschäftigungsmöglichkeiten in geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen bei **abgesenktem Sozialversicherungsschutz** vorgesehen, und zwar durch die Anhebung der Geringfügigkeitsgrenze für Beschäftigungen in privaten Haushalten auf 500 EURO / Monat mit einer Sozialversicherungspauschale in Höhe von nur 10 Prozent, die vom Arbeitgeber je zur Hälfte an Renten- und Krankenversicherung zu zahlen sind.

Bei der Ich- bzw. Familien-AG handelt es sich um eine Existenzgründerförderung als Vorstufe zu einer vollwertigen Selbständigkeit, und zwar im Kleingewerbe. Arbeitslose erhalten als Anreiz für die Anmeldung einer Ich-AG für drei Jahre Zuschüsse vom Arbeitsamt, die sich an der Höhe des Arbeitslosengeldes und den vom Arbeitsamt entrichteten Sozialversicherungsbeiträgen orientieren, zeitlich gestaffelt sind und von der Einkommenshöhe der Ich-AG abhängen. Alle Einnahmen unterliegen einer Pauschalbesteuerung von 10 %. Die Verdienstgrenze liegt bei 25.000 EURO/Jahr. In diesem Rahmen besteht volle Sozialversicherungspflicht. Der/die Existenzgründer/in soll keine Angestellten beschäftigen, sondern lediglich - im Falle der Familien-AG - "mithelfende Familienangehörige". Dabei werden es vor allem Frauen sein, die die untergeordnete familienhafte Mithilfe erbringen. Dies

bedeutet, dass das Recht von Frauen auf eine eigenständige, sozial abgesicherte Tätigkeit missachtet und ein Rückschritt in das 19. Jahrhundert vollzogen wird.

Für die Minijobs sieht der Gesetzesentwurf der Rot / Grünen-Koalition vor, dass

sonstige geringfügige Beschäftigungen und geringfügige Beschäftigungen in Privathaushalten nicht mehr für die Versicherungspflicht zusammengezählt werden. Ansonsten finden mit einem vereinfachten Anmeldeverfahren (sog. Haushaltsschecks) alle Bestimmungen, die auch für die 325 EURO-jobs gelten, Anwendung.

Das bedeutet, dass in der Krankenversicherung Versicherungsfreiheit besteht, und zwar auch wenn der gesamte existenzsichernde Arbeitsverdienst aus solchen Beschäftigungen erzielt wird. Ehefrauen von gesetzlich Krankenversicherten sind familienversichert. Ihre Krankenkassenbeiträge zahlen damit faktisch alle anderen Beitragszahler, was den Druck auf die Kassenbeiträge weiter erhöhen wird. Ohne Familienversicherung muß die Beschäftigte sich selbst freiwillig versichern, also alleine für ihren gesamten Verdienst Krankenversicherungsbeiträge zahlen.

Auch in der Rentenversicherung besteht Versicherungsfreiheit für die Arbeitnehmerin. Mit dem geringen Arbeitgeberbeitrag von 5 % wird eine nur sehr unzureichende Alterssicherung erworben, kein Schutz gegen das Risiko der Erwerbsminderung und keine Möglichkeit zur Rehabilitation, wenn die Arbeit zu schwer wird. Die Beschäftigte kann zwar auf die Versicherungsfreiheit durch Erklärung gegenüber dem Arbeitgeber verzichten; dies hat jedoch zur Folge, dass sie selbst den übrigen Beitrag bis zum vollen Beitragssatz zahlen muß. Bei den bisher üblichen 325- EURO-Jobs sind das 7,5 % (die Differenz von 12 zu 19,5 %), bei den neuen Minijobs dagegen 14,5 % (Differenz von 5 zu 19,5 %), die von der Arbeitnehmerin zu zahlen sind, also fast eine Verdoppelung. Das wird sich kaum eine Beschäftigte leisten können. **Sozialbedürftigkeit und Altersarmut sind deshalb vorprogrammiert** und damit tendenziell amerikanische Verhältnisse im Niedriglohnbereich insbesondere für Frauen.

Den Vorschlag der Hartz-Kommission, die Nachfrage von Privathaushalten auf dem legalen Markt durch die **steuerliche Absetzbarkeit von haushaltsnahen Dienstleistungen** anzukurbeln, hat der Gesetzgeber nur sehr unzureichend umgesetzt. Zur wirksamen Bekämpfung der in diesem Bereich verbreiteten Schwarzarbeit hatte die Kommission vorgeschlagen, den **Abzug von der Steuerschuld so zu bemessen, dass sich Schwarzarbeit für den nachfragenden Haushalt nicht mehr lohnt.**

Unter Berücksichtigung von Nachbesserungen in den Ausschussberatungen des Deutschen Bundestages sieht der Gesetzesentwurf von Rot / Grün dafür in einem neuen § 35 a des EStG folgende Staffelung vor:

- Bei Beschäftigung im Privathaushalt in der Form von Minijobs 10 % der Aufwendungen, höchstens 360 EURO /Jahr
- Bei Beschäftigungsverhältnissen, für die Pflichtbeiträge zur gesetzlichen Sozialversicherung entrichtet werden, 12 %, höchstens 1.200 EURO /Jahr
- Für die Beauftragung von Ich-AG's, Dienstleistungsagenturen / Unternehmen im privaten Haushalt 8 %, höchstens 480 EURO /Jahr.

Wenn man berücksichtigt, dass eine Dienstleistungsagentur mit sozialversicherungspflichtig Beschäftigten heute zwischen 16 und 18 EURO /Stunde kalkulieren muß, um tarifliche Löhne und alle notwendigen Bereitstellungskosten

(Fahrzeuge, Qualifizierung etc.) bestreiten zu können, sind diese steuerlichen Anreize zur Steigerung der Nachfrage nach gewerblichen Diensten auf dem legalen Markt zu gering. Deshalb wird sich wahrscheinlich eher die Beschäftigung von Minijobs in privaten Haushalten durchsetzen als die Beauftragung von Dienstleistungsagenturen mit voll sozialversicherungspflichtig Beschäftigten.

Im **Vermittlungsausschuss** zwischen Bundesrat und Bundestag hat die Erörterung der Minijobs nach dem Hartz-Konzept die folgende überraschende Wende genommen:

- Die Grenze für geringfügige Beschäftigung (Minijobs) wurde generell, d.h. für alle Branchen von 325 EURO auf 400 EURO angehoben. Bis zu dieser Grenze zahlt der/die Arbeitnehmer /in keine Steuern und Abgaben, der Arbeitgeber dagegen 25 % Abgaben an eine zentrale Stelle (12 % Rentenversicherung, 11 % Krankenversicherung und 2 % Steuern). Ob damit für den/die Arbeitnehmer/in eine volle Deckung in der Krankenversicherung gegeben ist, ist nach den bislang vorliegenden Informationen unklar.
- Für Jobs in privaten Haushalten zahlt der Arbeitgeber bei Versicherungsfreiheit des Arbeitnehmers 12 % pauschale Abgaben (5 % Rentenversicherung, 5 % Krankenversicherung und 2 % Steuern). Die Abzugsmöglichkeiten von der Steuerschuld wurden erhöht, und zwar für Minijobs mit 10 % auf maximal 510 EURO, für in privaten Haushalten sozialversicherungspflichtig Beschäftigte mit 12 % auf maximal 2.400 EURO und für die Inanspruchnahme von Dienstleistungsagenturen mit 20 % auf maximal 600 EURO. Das schließt die Lücke zwischen Schwarzmarktpreis und Preisen auf dem legalen Arbeitsmarkt immer noch sehr unzulänglich.
- Für Verdienste zwischen 400 und 800 EURO in allen Branchen wird eine sog. Gleitzone eingeführt mit 21 % Abgaben an die Sozialkassen auf allen Stufen für den Arbeitgeber und einer progressiven Belastung des Arbeitnehmers bis zu 21 % erst bei Verdiensten von 800 EURO und mehr.

Bundesrat und Bundestag haben dieser neuen Regelung am 20. 12. 2002 zugestimmt. Die dem Schleswig-Holsteinischen Landtag vorliegenden Anträge von FDP und Bündnis 90 /Die Grünen dürften damit überholt sein.

Konsequenzen:

Experten schätzen die Ausfälle für die ohnehin notleidenden Sozialkassen auf mehr als 1 Mrd. EURO, was aber - wie Optimisten glauben - durch mehr Beschäftigung ausgeglichen werden könnte. Dabei liegen die Einschätzungen zu den Beschäftigungseffekten weit auseinander: Das DIW rechnet mit weniger als 100.000 neuen Minijobs, während Minister Clement mehr als 300.000 neue Arbeitsplätze erwartet. Dabei ist zu berücksichtigen, dass künftig Minijobs wieder in der Form der Nebenbeschäftigung zugelassen werden sollen. Deshalb ist zu erwarten, dass eher ein Verdrängungseffekt von voll sozialversicherungspflichtig Beschäftigten durch (sozial unzureichend gesicherte !) Minijobs und Nebenbeschäftigungen einsetzen wird als die Schaffung neuer Arbeitsplätze. Der "Jubel" insbesondere von Gastronomie und Handel über die neuen Möglichkeiten deutet bereits darauf hin.

Das Konzept von Hartz, das - nicht von ungefähr - Minijobs und die Möglichkeit der Beauftragung von entsprechenden Dienstleistungsagenturen (verbunden mit steuerlichen Abzugsmöglichkeiten für Privathaushalte) zunächst nur im Bereich

haushaltsnaher Dienstleistungen einrichten wollte, ist damit ziemlich vollständig verwässert. Denn nur in diesem Bereich, in dem bislang überwiegend entweder Schwarz- oder Eigenarbeit (oder auch "Nichterledigung") geleistet wird, können tatsächlich neue Arbeitsplätze in nennenswertem Umfang entstehen. In allen anderen Bereichen (Handel, Gastronomie und auch Büro) werden weitgehend nur Substitutionseffekte eintreten.

Diese Einschätzung ergibt sich aus der in Deutschland im internationalen Vergleich der OECD-Länder immer noch relativ geringen Frauenerwerbsquote (aktuell 62,2 % gegenüber 76,3 % etwa in Schweden). Ursachen dafür sind u.a. das völlig unzureichende Angebot an ganztägiger Kinderbetreuung sowohl für Vorschul- wie auch für Schulkinder sowie die unzureichenden Angebote zur Pflege und Betreuung kranker und alter Familienangehöriger. Nach dem Motto "Arbeit schafft Arbeit" kann deshalb die gezielte Förderung "haushaltsnaher Dienstleistungen" gut ausgebildeten verheirateten Frauen auch in Deutschland die Möglichkeit einräumen, professionelle Karrieren zu beginnen und ungebrochen zu verfolgen. Dafür gibt es auf dem deutschen Arbeitsmarkt noch große Spielräume. Denn internationale Vergleichsstudien ¹ belegen, dass die Expansion des (personenbezogenen) Dienstleistungssektors in Ländern mit hoher Beschäftigung in diesem Bereich vor allem aus der Umwandlung von "Arbeit im Haushalt" in bezahlte Beschäftigung auf dem Arbeitsmarkt resultierte. Deshalb ist es sehr bedauerlich, dass die steuerlichen Anreize für die Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen auch in dem im Vermittlungsausschuss erzielten Kompromiss so gering ausgefallen sind, weil damit eine realistische Chance zur Schaffung neuer Arbeitsplätze vergeben worden ist.

Grundsätzlich zeigt die seit Jahren anhaltende Diskussion über die Etablierung eines sog. Niedriglohnbereichs auf dem deutschen Arbeitsmarkt und der nunmehr in einem "Aushandlungsverfahren" mit der Opposition erzielte Kompromiss zu den Minijobs vor allem Folgendes: Die an den Faktor Arbeit gebundene Finanzierung des sozialen Sicherungssystems in Deutschland bedarf einer grundlegenden Reform in der Art der Finanzierung. Ähnlich wie in den skandinavischen Ländern sollte die soziale Sicherung auf eine steuerfinanzierte Grundlage gestellt und alle, also auch Selbständige und Beamte, in dieses System einbezogen werden. Nur auf diese Weise ist das Grundübel der hohen Lohnnebenkosten auf dem deutschen Arbeitsmarkt zu beseitigen. Alle anderen **Konstruktionen zur staatlichen Subventionierung im Niedriglohnbereich bleiben Flickwerk an einem nicht mehr zeitgemäßen Finanzierungssystem**, das die Sozialkassen zusätzlich belastet und damit die ohnehin sehr hohen Zuschüsse aus Steuern an die Sozialkassen vergrößert. Insbesondere im personenbezogenen Dienstleistungsbereich, in dem 90 % und mehr der Beschäftigten Frauen sind, werden damit außerdem vor allem Frauen in eine sozial ungesicherte Lage und Altersarmut getrieben, während die gewünschten Beschäftigungseffekte auf dem Arbeitsmarkt weitgehend ausbleiben werden.

Zur Finanzierung eines steuerfinanzierten sozialen Sicherungssystems bietet sich - wie etwa im benachbarten Dänemark - vor allem die **Mehrwertsteuer** an. Sie erscheint **als eine sozial gerechte Finanzierungsgrundlage**, weil Leute mit hohem Einkommen und entsprechend hohem Konsum auch von Luxusgütern hohe Steuern und Leute mit niedrigem Einkommen und entsprechend geringerem Konsum weniger Steuern zahlen. Eine derart gestaltete soziale Grundsicherung könnte durch

¹ Vgl. u.a. Scharpf, F./ Schmidt, V., Welfare and work in the open economy, New York 2000

kapitalgedeckte Vorsorge auf freiwilliger Basis, aber mit staatlich geförderten Anreizen für niedrige Einkommen, ergänzt werden. Anspruchsberechtigter in einem solchen System sollte das Individuum sein und nicht die "Familiengemeinschaft", weil die auf der "Versorger-Ehe" des i.d.R. männlichen Ernährers aufbauende Sozialversicherung von Bismarck aus dem 19. Jahrhundert der heutigen Lebenssituation von Frauen nicht mehr entspricht.

Zur Unterstützung der Beratungen der neuen Rürup-Kommission zur Reform der sozialen Sicherungssysteme in Deutschland sollte das Land Schleswig-Holstein deshalb einen **Antrag zur Umstellung der Finanzierungsgrundlage des sozialen Sicherungssystems in Deutschland auf eine steuerfinanzierte Grundlage** in den Bundesrat einbringen.